This is a digital copy of a book that was preserved for generations on library shelves before it was carefully scanned by Google as part of a project to make the world's books discoverable online.

It has survived long enough for the copyright to expire and the book to enter the public domain. A public domain book is one that was never subject to copyright or whose legal copyright term has expired. Whether a book is in the public domain may vary country to country. Public domain books are our gateways to the past, representing a wealth of history, culture and knowledge that's often difficult to discover.

Marks, notations and other marginalia present in the original volume will appear in this file - a reminder of this book's long journey from the publisher to a library and finally to you.

**Usage guidelines**

Google is proud to partner with libraries to digitize public domain materials and make them widely accessible. Public domain books belong to the public and we are merely their custodians. Nevertheless, this work is expensive, so in order to keep providing this resource, we have taken steps to prevent abuse by commercial parties, including placing technical restrictions on automated querying.

We also ask that you:

+ *Make non-commercial use of the files* We designed Google Book Search for use by individuals, and we request that you use these files for personal, non-commercial purposes.
+ *Refrain from automated querying* Do not send automated queries of any sort to Google's system: If you are conducting research on machine translation, optical character recognition or other areas where access to a large amount of text is helpful, please contact us. We encourage the use of public domain materials for these purposes and may be able to help.
+ *Maintain attribution* The Google "watermark" you see on each file is essential for informing people about this project and helping them find additional materials through Google Book Search. Please do not remove it.
+ *Keep it legal* Whatever your use, remember that you are responsible for ensuring that what you are doing is legal. Do not assume that just because we believe a book is in the public domain for users in the United States, that the work is also in the public domain for users in other countries. Whether a book is still in copyright varies from country to country, and we can't offer guidance on whether any specific use of any specific book is allowed. Please do not assume that a book's appearance in Google Book Search means it can be used in any manner anywhere in the world. Copyright infringement liability can be quite severe.

**About Google Book Search**

Google's mission is to organize the world's information and to make it universally accessible and useful. Google Book Search helps readers discover the world's books while helping authors and publishers reach new audiences. You can search through the full text of this book on the web at `http://books.google.com/`

**A propos de ce livre**

Ceci est une copie numérique d'un ouvrage conservé depuis des générations dans les rayonnages d'une bibliothèque avant d'être numérisé avec précaution par Google dans le cadre d'un projet visant à permettre aux internautes de découvrir l'ensemble du patrimoine littéraire mondial en ligne.

Ce livre étant relativement ancien, il n'est plus protégé par la loi sur les droits d'auteur et appartient à présent au domaine public. L'expression "appartenir au domaine public" signifie que le livre en question n'a jamais été soumis aux droits d'auteur ou que ses droits légaux sont arrivés à expiration. Les conditions requises pour qu'un livre tombe dans le domaine public peuvent varier d'un pays à l'autre. Les livres libres de droit sont autant de liens avec le passé. Ils sont les témoins de la richesse de notre histoire, de notre patrimoine culturel et de la connaissance humaine et sont trop souvent difficilement accessibles au public.

Les notes de bas de page et autres annotations en marge du texte présentes dans le volume original sont reprises dans ce fichier, comme un souvenir du long chemin parcouru par l'ouvrage depuis la maison d'édition en passant par la bibliothèque pour finalement se retrouver entre vos mains.

**Consignes d'utilisation**

Google est fier de travailler en partenariat avec des bibliothèques à la numérisation des ouvrages appartenant au domaine public et de les rendre ainsi accessibles à tous. Ces livres sont en effet la propriété de tous et de toutes et nous sommes tout simplement les gardiens de ce patrimoine. Il s'agit toutefois d'un projet coûteux. Par conséquent et en vue de poursuivre la diffusion de ces ressources inépuisables, nous avons pris les dispositions nécessaires afin de prévenir les éventuels abus auxquels pourraient se livrer des sites marchands tiers, notamment en instaurant des contraintes techniques relatives aux requêtes automatisées.

Nous vous demandons également de:

+ *Ne pas utiliser les fichiers à des fins commerciales* Nous avons conçu le programme Google Recherche de Livres à l'usage des particuliers. Nous vous demandons donc d'utiliser uniquement ces fichiers à des fins personnelles. Ils ne sauraient en effet être employés dans un quelconque but commercial.

+ *Ne pas procéder à des requêtes automatisées* N'envoyez aucune requête automatisée quelle qu'elle soit au système Google. Si vous effectuez des recherches concernant les logiciels de traduction, la reconnaissance optique de caractères ou tout autre domaine nécessitant de disposer d'importantes quantités de texte, n'hésitez pas à nous contacter. Nous encourageons pour la réalisation de ce type de travaux l'utilisation des ouvrages et documents appartenant au domaine public et serions heureux de vous être utile.

+ *Ne pas supprimer l'attribution* Le filigrane Google contenu dans chaque fichier est indispensable pour informer les internautes de notre projet et leur permettre d'accéder à davantage de documents par l'intermédiaire du Programme Google Recherche de Livres. Ne le supprimez en aucun cas.

+ *Rester dans la légalité* Quelle que soit l'utilisation que vous comptez faire des fichiers, n'oubliez pas qu'il est de votre responsabilité de veiller à respecter la loi. Si un ouvrage appartient au domaine public américain, n'en déduisez pas pour autant qu'il en va de même dans les autres pays. La durée légale des droits d'auteur d'un livre varie d'un pays à l'autre. Nous ne sommes donc pas en mesure de répertorier les ouvrages dont l'utilisation est autorisée et ceux dont elle ne l'est pas. Ne croyez pas que le simple fait d'afficher un livre sur Google Recherche de Livres signifie que celui-ci peut être utilisé de quelque façon que ce soit dans le monde entier. La condamnation à laquelle vous vous exposeriez en cas de violation des droits d'auteur peut être sévère.

**À propos du service Google Recherche de Livres**

En favorisant la recherche et l'accès à un nombre croissant de livres disponibles dans de nombreuses langues, dont le français, Google souhaite contribuer à promouvoir la diversité culturelle grâce à Google Recherche de Livres. En effet, le Programme Google Recherche de Livres permet aux internautes de découvrir le patrimoine littéraire mondial, tout en aidant les auteurs et les éditeurs à élargir leur public. Vous pouvez effectuer des recherches en ligne dans le texte intégral de cet ouvrage à l'adresse `http://books.google.com`

~~Fr. 7005.18~~

Harvard College Library

FROM

THE ESTATE OF

PROFESSOR E. W. GURNEY

(Class of 1852)

Received 3 May, 1899

# INSTITUTIONS

# MUNICIPALES ET PROVINCIALES

## COMPARÉES

116

Du même Auteur :

THÉORIE DU PROGRÈS

Histoire de l'idée du progrès

Vico, Herder, Turgot, Condorcet, Saint-Simon

*Réfutation du Césarisme*

2 vol. in-18, chez Germer-Baillière

—

Pour paraître prochainement :

DIVISION DU POUVOIR LÉGISLATIF

EN DEUX CHAMBRES

Ouvrage honoré d'une récompense de 1500 fr. par la faculté de droit de Paris en 1883

(*Concours Rossi*)

Chartres. — Imprimerie Garnier.

# INSTITUTIONS
# MUNICIPALES & PROVINCIALES
## COMPARÉES

---

ORGANISATION LOCALE EN FRANCE
ET DANS LES AUTRES PAYS DE L'EUROPE

COMPARAISON

INFLUENCE DES INSTITUTIONS LOCALES
SUR LES QUALITÉS POLITIQUES D'UN PEUPLE
ET SUR LE GOUVERNEMENT PARLEMENTAIRE

RÉFORMES

PAR

H. DE FERRON

PARIS

FÉLIX ALCAN
ÉDITEUR
Boulevard Saint-Germain, 108

L. LAROSE & FORCEL
LIBRAIRES-ÉDITEURS
Rue Soufflot, 22

1884

Fr 7005.18
~~75 26.14~~
~~Fr. 7005.18~~

HARVARD COLLEGE LIBRARY
FROM THE ESTATE OF
PROFESSOR E. W. GURNEY
MAY 8, 1899.

# TABLE DES MATIÈRES

Pages.

INTRODUCTION . . . . . 1

## PREMIÈRE PARTIE

### ORGANISATION LOCALE EN FRANCE

CHAPITRE Ier. — Histoire de l'organisation municipale et provinciale avant 1789.
§ 1. Époque des libertés locales . . . . . 1
§ 2. Époque du Césarisme . . . . . 14

CHAPITRE II. — Organisation locale de 1789.
§ 1. Circonscriptions . . . . . 29
§ 2. Organisation départementale . . . . . 43
§ 3. Organisation municipale . . . . . 58

CHAPITRE III. — Organisation locale de 1793 et de l'an III . . . . . 68

CHAPITRE IV. — Organisation locale de l'an VIII . . 79

CHAPITRE V. — Les libertés locales sous la Restauration . . . . . 94

CHAPITRE VI. — Organisation locale sous le gouvernement de 1830.
§ 1. Organisation municipale . . . . . 102
§ 2. Organisation départementale . . . . . 120

CHAPITRE VII. — Les libertés locales sous la deuxième République . . . . . 136

CHAPITRE VIII. Organisation locale sous le second Empire . . . . . 143
§ 1. Organisation départementale . . . . . 144
§ 2. Organisation municipale . . . . . 151

CHAPITRE IX. — Organisation locale sous la troisième République . . . . . 154
§ 1. Organisation départementale . . . . . 155
§ 2. Organisation municipale . . . . . 175

Pages.

# DEUXIÈME PARTIE

## ORGANISATION LOCALE EN EUROPE ET COMPARAISON AVEC CELLE DE LA FRANCE

CHAPITRE Ier. — ORGANISATION LOCALE DANS L'EUROPE CONTINENTALE . . . . . 179
§ 1. Pays-Bas . . . . . 181
§ 2. Belgique . . . . . 187
§ 3. Prusse . . . . . 192
§ 4. Bavière . . . . . 204
§ 5. Saxe . . . . . 206
§ 6. Autriche-Hongrie . . . . . 209
§ 7. Suisse . . . . . 219
§ 8. États Scandinaves . . . . . 229
§ 9. Russie . . . . . 235
§ 10. Italie . . . . . 238
§ 11. Espagne . . . . . 243
§ 12. Portugal . . . . . 247

CHAPITRE II.— COMPARAISON DE L'ORGANISATION PROVINCIALE
§ 1. Circonscriptions provinciales . . . . . 249
§ 2. Électorat provicial . . . . . 255
§ 3. Indemnité aux représentants de la province . . 256
§ 4. Liberté de réunion des conseils provinciaux . . 258
§ 5. Vérification des pouvoirs . . . . . 259
§ 6. Élection du bureau . . . . . 259
§ 7. Liberté du pouvoir provincial délibérant. . . . 260
§ 8. Droit de dissolution des assemblées provinciales 269
§ 9. Commissions permanentes et pouvoir exécutif provincial . . . . . 270
§ 10. Commissions spéciales . . . . . 283
§ 11. Concert entre les assemblées provinciales. . . 284
§ 12. Règlements provinciaux . . . . . 284
§ 13. Tutelle sur les communes . . . . . 285
§ 14. Attribution contentieuse. . . . . 288
§ 15. Attributions politiques des assemblées provinciales . . . . . 295

Pages.

CHAPITRE III. — Conparaison de l'organisation communale.

§ 1. Électorat . . . . . 297
§ 2. Vérification des pouvoirs . . . . . 300
§ 3. Indemnité aux membres des conseils municipaux 301
§ 4. Liberté du pouvoir communal délibérant . . . 302
§ 5. Droit de dissolution . . . . . 312
§ 6. Publicité des séances . . . . . 312
§ 7. Droit de réunion des conseils municipaux. . . 312
§ 8. Pouvoir exécutif communal. . . . . 313
§ 9. Organisation cantonale. . . . . 326
§ 10. Organisation spéciale des villes . . . . . 329

CHAPITRE IV. — Institutions locales de l'Angleterre.

§ 1. Origine des institutions locales de l'Angleterre . 331
§ 2. Histoire du comté . . . . . 337
§ 3. Histoire de la paroisse . . . . . 343
§ 4. Histoire des bourgs et des villes. . . . . 347
§ 5. Organisation de la paroisse dans les temps modernes. . . . . 353
§ 6. Unions de paroisses . . . . . 359
§ 7. Districts de police et justice . . . . . 369
§ 8. Districts de routes. . . . . 370
§ 9. Districts scolaires . . . . . 374
§ 10. Organisation des villes . . . . . 380
§ 11. Organisation du comté . . . . . 400
*Sherif*. . . . . 400
*Lord lieutenant*. . . . . 401
*Magistrats de paix*. . . . . 403
*Sessions trimestrielles* . . . . . 409
(a) Police . . . . . 412
(b) Poids et mesures . . . . . 415
(c) Nomination d'employés. . . . . 415
(d) Réglements administratifs . . . . . 416
(e) Ponts du Comté. . . . . 416
(f) Edifices du Comté. . . . . 416
(g) Taxes du Comté . . . . . 418
*Compte sommaire du comté de Surrey pour l'année* 1861 . . . . . 421

CHAPITRE V. Comparaison de l'organisation locale en France et en Angleterre . . . . . 424

Pages.

## TROISIÈME PARTIE

### RÉFORME DE NOTRE ORGANISATION MUNICIPALE ET DÉPARTEMENTALE

CHAPITRE Ier. — MOTIFS DE RÉFORME DE NOS INSTITUTIONS LOCALES . . . . . 457

§ 1. Influence des institutions locales sur la capacité politique d'un peuple. . . . . 458
§ 2. Sur le respect de l'autorité . . . . . 434
§ 3. Sur le patriotisme et sur le dévouement aux intérêts publics . . . . . 468
§ 4. Sur l'harmonie sociale . . . . . 474
§ 5. Sur le gouvernement parlementaire . . . . . 482
§ 6. Sur le progrès politique et sur la civilisation. . 498

CHAPITRE II. — DES RÉFORMES A OPÉRER DANS NOS INSTITUTIONS LOCALES.

§ 1. Du but à atteindre. . . . . 515
§ 2. Réformes dans l'administration départementale.
(a) *Du département comme circonscription administrative* . . . . . 523
(b) *Vérification des pouvoirs* . . . . . 524
(c) *Règlement des affaires* . . . . . 525
(d) *Pouvoir exécutif départemental* . . . 528
(e) *Tutelle sur les communes* . . . . . 532
(f) *Contentieux administratif*. . . . . 535
§ 3. Organisation cantonale. . . . . 542
§ 4. Réformes dans l'administration communale.
(a) *Électorat* . . . . . 553
(b) *Vérification des pouvoirs*. . . . . 554
(c) *Organisation et attributions du pouvoir municipal*. . . . . 555
(d) *Pouvoir exécutif dans la commune* . . . 557
(e) *Budget communal*. . . . . 563
(f) *Péréquation et répartition de l'impôt dans la commune*. . . . . 566

# INTRODUCTION

L'influence des institutions municipales et provinciales n'est pas restreinte à la petite sphère des intérêts locaux; elle s'exerce puissamment aussi sur les qualités sociales d'un peuple, sur son tempérament, sur la marche de son gouvernement, sur ses destinées politiques. « Ce que j'admire le plus en Amérique, ce ne sont pas les effets administratifs de la décentralisation, ce sont ses effets politiques (1). »

La France, depuis bientôt cent ans, passe par des révolutions incessantes et qui, en un jour, renversent les gouvernements les plus solides en apparence; elle ne parvient à fonder ni l'ordre ni la liberté.

D'où vient cette impuissance?

Il est facile de répondre qu'elle vient de la race et du tempérament; que les Français sont, par nature, incapables de la liberté et révolutionnaires de naissance. Comme preuve, on avance qu'en 1815, ils

(1) Tocqueville. *Démocratie en Amérique*, t. I, chap. v.

ont transporté chez eux des institutions qui, ailleurs, ont donné le calme et la liberté.

Cette réponse repose sur une erreur. Nous croyons avoir imité les institutions politiques de l'Angleterre, parce que nous avons, comme elle, un Parlement et des ministres responsables.

Un examen attentif nous aurait montré, que ce Parlement et ces ministres responsables sont loin de constituer tout le gouvernement de l'Angleterre; que ce gouvernement a d'autres parties non moins importantes, dont nous avons négligé de fonder l'équivalent chez nous, ces parties ne pouvant ni se transporter ni s'imiter.

Les institutions qui nous manquent sont justement celles qui développent les vertus sociales nécessaires au bon usage de la liberté; celles qui préparent l'éducation politique, qui enseignent le respect de l'autorité et de la loi, le calme et la modération; celles enfin qui font éviter les révolutions.

En Angleterre, la plus grande partie des pouvoirs administratif et judiciaire est exercée directement par les citoyens. A l'exception d'un petit nombre de services indispensables à l'unité de la nation, tels que l'armée, la marine, les relations extérieures, et les finances nécessaires au fonctionnement de ces services, toute l'administration est entre les mains des simples citoyens, ou des Paroisses et des Comtés.

Cette administration directe comprend non seulement les intérêts matériels, mais encore l'éducation, l'hygiène publique, la police et la justice.

Les Anglais ne désignent pas leur gouvernement sous le nom de gouvernement parlementaire, mais sous celui de *self-government* qui en indique le caractère dominateur. On pourrait traduire cet idiotisme par l'expression, gouvernement direct, si cette expression ne rappelait le gouvernement des anciennes républiques, dans lesquelles le pouvoir législatif, lui aussi, était exercé directement par les citoyens.

On voit à quel point nous nous sommes trompés, lorsque nous avons cru transporter en France le gouvernement de l'Angleterre. Nous n'en avons imité que la partie représentative, à laquelle nous avons adjoint une immense centralisation, une autorité centrale monstrueuse que nous appelons despotisme, quand elle est exercée au nom de la souveraineté du prince, et que nous confondons avec la liberté, quand elle est exercée au nom de la souveraineté du peuple.

Le gouvernement de la France et celui de l'Angleterre forment les deux types auxquels se rattachent tous les gouvernements modernes.

L'un de ces types est imité de celui des Césars romains; il est composé: d'une vaste bureaucratie savamment organisée pour administrer les services publics, et d'un pouvoir central puissant qui fait

marcher tous les rouages de cette bureaucratie. Il part de ce principe, que les citoyens sont incapables de s'administrer eux-mêmes, incapables de bien user de la liberté; que l'État doit agir pour eux, ou bien les mettre en tutelle, c'est-à-dire les soumettre au régime de l'autorisation préalable, dans les cas où il leur permet d'agir eux-mêmes.

Ce système fait absorber l'individu par l'État, il lui ôte toute force et toute vertu; il a conduit l'empire romain à la décadence, à la mort; l'Etat ne peut être puissant quand l'individu est faible. Il a cependant été renouvelé, dans les temps modernes, par les souverains de tous les peuples de l'Europe continentale; mais nulle part il n'a été réalisé d'une manière plus complète qu'en France, aux XVII^e et XVIII^e siècles. Après une interruption de quelques années, il a été repris en l'an VIII, et depuis cette époque il n'a cessé de dominer toutes nos constitutions.

Ce système nous l'appellerons le *Césarisme* du nom de ses créateurs; il est ordinairement désigné sous le nom de *centralisation*, mais ce mot prête à l'équivoque. On peut répondre avec raison, à ceux qui attaquent la centralisation que, sans elle, il n'y a pas de gouvernement, ni même de nation. Le mot *Césarisme* exprime tout à la fois la centralisation exagérée et le principe même du système que nous combattons.

Le second type de gouvernement est celui que les

Anglais appellent le *self-government;* la bureaucratie centrale y est réduite à son strict nécessaire, les citoyens y exercent directement la plupart des fonctions publiques. Le *self-government* part de ce principe, que les citoyens deviennent capables d'administrer leurs intérêts en les administrant, comme en forgeant on devient forgeron; qu'ils apprennent à bien user de la liberté, en en usant; qu'ils ne peuvent faire leur éducation, développer leurs vertus sociales, corriger leurs défauts, que par la pratique de toutes les libertés.

Il ne faut pas s'étonner que ces deux espèces de gouvernements, reposant sur des principes contraires, aient des effets très différents; que l'un produise un peuple tout à la fois énergique et calme, épris de la liberté et cependant respectueux de l'autorité qu'il exerce lui-même; et que l'autre ne produise qu'un peuple incapable d'administrer ses affaires, sans initiative individuelle et ennemi de l'autorité qu'il subit et n'exerce pas; que l'un produise l'ordre et la liberté, et que l'autre ne produise que des révolutions.

La différence de tempérament que l'on signale entre les deux nations existe réellement, mais on en tire une conséquence fausse, lorsqu'on en conclut que la France doit être privée d'une partie des libertés dont jouit l'Angleterre, ou qu'il est nécessaire de les lui faire attendre aussi longtemps que son tempérament ne se sera pas modifié.

En politique, comme en toutes choses, il y a une influence réciproque de la cause sur les effets et des effets sur la cause; il y a une influence réciproque du tempérament d'un peuple sur ses institutions et de ses institutions sur son tempérament; on enfermerait ce peuple dans un cercle vicieux si l'on attendait qu'il se fût réformé pour lui donner de meilleures lois.

Un peuple ne peut arriver à un changement considérable dans ses mœurs politiques, par la seule réforme que chaque individu opère sur lui-même. C'est par l'intermédiaire d'institutions agissant pendant plusieurs générations, que ce changement peut se faire. L'art de la politique consiste à soumettre une nation au régime qui peut corriger ses défauts et développer ses qualités.

Ce n'est pas là une doctrine fataliste, car c'est encore ce peuple qui agit dans sa liberté, lorsque les institutions dont il se sert comme force réformatrice, sont le produit de sa volonté et de sa science.

Le tempérament actuel des français est le résultat de deux cents ans de césarisme. Un régime contraire, suivi pendant plusieurs générations, nous rendrait la capacité politique et le respect de l'autorité, qui nous manquent.

Mais comment arriver à ce but?

Nous ne nous occuperons dans ce volume que de l'organisation des libertés locales et de leur influence

sur le tempérament politique d'un peuple. C'est un sujet vaste et important qui mérite un travail spécial.

Pour établir ce régime qui nous rendrait la santé, faut-il s'adresser à la théorie et créer de toutes pièces des institutions que l'on croira conformes à la raison ? on n'arriverait ainsi qu'à des systèmes faux, dangereux et impraticables. La science politique, comme toutes les sciences, doit reposer sur l'expérimentation, et chaque peuple doit partir de sa propre expérience, tout en profitant de celle des autres.

Malheureusement la nôtre a été interrompue, et c'est à la suite d'un long arrêt de développement, à une époque où nos institutions avaient presque entièrement disparu, que les assemblées de la Révolution se trouvèrent chargées de rédiger une Constitution pour la France. La Constituante de 1789 ne fit pas table rase, ainsi qu'on l'a soutenu; elle essaya, au contraire, de renouer notre tradition nationale; c'est ce que nous montrerons par des textes précis. Mais les événements, plus forts que les hommes, emportèrent les lois politiques qu'elle avait faites.

Les législateurs de l'an III et de l'an VIII et les citoyens qui, par leurs votes, approuvèrent les Constitutions rédigées à ces deux époques, crurent fonder la liberté et fermer l'ère des révolutions. Il n'en fut rien. Dans leur dédain de la tradition et de l'expérience du passé, dans leur culte pour la théorie pure, ils

confondirent le césarisme avec la liberté; ils restaurèrent, sous un autre nom, le pouvoir centralisateur de Louis XIV.

Plus tard nous avons essayé d'établir la liberté, en empruntant à la Grande-Bretagne son régime parlementaire; mais une centralisation, qui datait déjà de deux siècles, avait si bien imprégné notre esprit des doctrines et des habitudes du césarisme, que nous avons cru pouvoir fonder la liberté sur des institutions créées par le despotisme. Nous avons placé la liberté au sommet de l'édifice, tandis que nous conservions le despotisme dans ses fondements.

L'Angleterre a fait tout le contraire; elle a mis l'autorité en haut et la liberté en bas : les libertés locales sont le fondement de toute sa constitution.

La constitution, en France, repose sur la centralisation, c'est-à-dire sur l'autorité; les *libertés organisées* n'y peuvent trouver une place suffisante. Les libertés individuelles de la presse, de réunion et d'association y deviennent souvent dangereuses, parce qu'elles ne sont pas réglées par l'éducation politique que les libertés locales peuvent seules développer; parce qu'elles ne sont pas maintenues par le respect de l'autorité que l'exercice direct d'une partie de l'autorité peut seule apprendre.

Dans les moments de crise, il en résulte entre la Nation et son Gouvernement, un antagonisme qui a produit huit révolutions en quatre-vingts ans.

Nous avons eu tort de reprendre la tradition du césarisme qui, pendant le plus grand nombre des siècles de notre histoire, a été étrangère à notre tempérament, à nos mœurs, à nos idées. Ce n'est pas la véritable tradition nationale de la France.

Il faut, avec la Constituante de 89, reprendre cette tradition nationale. C'est le seul moyen de fonder des institutions conformes à notre véritable tempérament.

On est trop porté à croire, que la France a pu vivre huit cents ans sans libertés, et cependant être glorieuse souvent et florissante quelquefois. On s'est trop persuadé que, dans notre passé, il n'y avait rien à prendre. On n'a pas assez remarqué qu'au XIV$^{e}$ siècle la France possédait des libertés et particulièrement des libertés locales importantes, qu'elle n'a plus aujourd'hui.

Mais comment adapter à une société moderne, des institutions qui sont séparées de nous par deux siècles?

Il faut nécessairement compléter, par l'expérience des autres nations, notre expérience interrompue. L'étude des institutions locales de l'Angleterre nous enseignera le principe qui fait durer sa Constitution depuis plus de mille ans ; et c'est surtout de ce principe dont nous avons besoin, nous dont les Constitutions vivent en moyenne dix ans à peine. Le principe qui soutient la constitution anglaise,

animait aussi la nôtre, avant qu'il n'eût été frappé de mort par son ennemi le césarisme et voilé à ce point, que nous en avons perdu jusqu'au souvenir.

Nous ne pouvons prendre à l'Angleterre que ce principe, car le développement de ses institutions s'est fait à part; on pourrait dire, contradictoirement à celui des institutions du reste de l'Europe.

L'étude des institutions locales des autres pays peut au contraire être très utile, au point de vue de la forme à donner aux nôtres. Toutes les nations du continent européen ont passé par les mêmes phases politiques; toutes, elles ont subi le régime de la féodalité, et, par réaction, elles ont toutes abouti au despotisme royal, au césarisme. De nos jours ces nations ont été condamnées à reconstituer leurs institutions disparues. Ces institutions avaient partout, au Moyen-Age, des formes analogues, presque identiques; leur restauration doit donc se faire sur un plan semblable. Le progrès accompli dans un pays peut et doit servir dans un autre. Depuis quatre-vingts ans l'Europe est un vaste champ d'expériences politiques ; l'étude de ces expériences est profitable pour tous. C'est ce que démontre, par exemple, l'organisation des commissions départementales, qui existaient anciennement en France dans les pays d'États, aussi bien que dans les Pays-Bas et en Belgique. Notre loi départementale de 1871 n'a fait que reprendre une institution

nationale et suivre l'exemple d'une restauration qu'avaient faite avant nous, la plupart des nations du continent.

Nous diviserons notre travail en plusieurs parties.

D'abord nous rechercherons quelle est notre tradition nationale dans le domaine des institutions locales ; puis nous montrerons les essais que nous avons faits depuis cent ans, soit pour continuer cette tradition, soit pour reprendre la tradition du césarisme, et la conséquence de ces divers essais.

Nous suivrons attentivement les débats auxquels l'organisation locale a donné lieu dans nos assemblées législatives, et les mouvements de l'opinion publique en France sur ce sujet ; afin d'y chercher les idées utiles et aussi afin de montrer à quelles vaines terreurs nos hommes politiques se sont laissé prendre ; avec quels préjugés ils ont examiné la question ; comment ils ont déclaré impossibles, dangereuses et absurdes des idées que la France a réalisées depuis, et dont la pratique a démontré non seulement l'innocuité, mais encore tous les heureux effets.

Nous exposerons, avec détails, les lois qui depuis 1789 ont réglé les institutions locales en France. La science administrative est aride, ennuyeuse, quand on l'étudie seulement dans la théorie, et les français

ont peu d'occasions de l'étudier autrement. Cependant elle est la première condition de la capacité et de l'activité politique d'un peuple. En dehors de la pratique nous ne connaissons qu'un moyen de la rendre intéressante, c'est d'en relever l'intérêt par l'histoire. L'histoire du droit administratif, c'est encore le droit administratif en action.

Nous étudierons ensuite les institutions locales des différents pays du continent ; nous les comparerons aux nôtres et nous montrerons le travail fait par ces pays pour restaurer leurs anciennes libertés locales. Nous examinerons si, comme on l'a soutenu, les peuples de l'Europe se sont empressés d'adopter notre centralisation et si, comme on le croit, la France est à la tête du progrès, dans l'organisation des libertés municipales et provinciales.

En troisième lieu nous suivrons le développement des institutions locales de l'Angleterre, afin de découvrir le principe qui les anime, afin de voir comment des institutions, tout en restant les mêmes, peuvent se transformer le long des siècles, et se mettre sans cesse en rapport avec les idées et les besoins de chaque génération. Nous comparerons dans leurs principes et dans leurs résultats, les deux types de gouvernement dont l'Angleterre et la France offrent la réalisation la plus complète.

Lorsque ce travail, que nous pourrions appeler une

étude de politique expérimentale, sera terminé, nous nous permettrons de proposer quelques réformes dans nos institutions locales, en nous appuyant d'abord sur notre tradition nationale, puis sur les progrès que nous avons accomplis depuis 1789, et enfin sur l'expérience des autres grands États de l'Europe au XIX^e siècle.

Pour deux raisons nous laisserons de côté les États-Unis d'Amérique : d'abord parce que ce pays est régi par une constitution fédérale, et l'on pourrait objecter que les conclusions tirées de l'étude de ses institutions ne peuvent s'appliquer à la France, qui est un pays unitaire. Puis, parce que tout ce qui peut nous être utile, dans les institutions locales des États-Unis, se retrouve en Angleterre, d'où il a été emporté, au XVI^e siècle, par ceux qui ont fondé les colonies de l'Amérique du nord.

---

# PREMIÈRE PARTIE

## ORGANISATION LOCALE EN FRANCE

# PREMIÈRE PARTIE

## ORGANISATION LOCALE EN FRANCE

## CHAPITRE PREMIER

### HISTOIRE DE L'ORGANISATION MUNICIPALE ET PROVINCIALE AVANT 1789

L'histoire politique de la France se divise en deux parties bien distinctes ; dans la première, la nation jouit de libertés locales étendues, elle s'administre elle-même ; dans la seconde, elle est soumise à la centralisation administrative, à un gouvernement qui est la restauration du césarisme romain.

### § 1. — *Époque des libertés locales.*

Après les efforts vains des rois de la première et de la seconde race pour restaurer l'organisation politique romaine, tout s'émietta en France ; le pouvoir central s'effaça et chacun dut chercher son salut en lui-même.

De cette époque date certainement l'organisation des villes et leurs libertés locales.

Plus tard, les seigneurs fixés habituellement à la campagne, voulurent faire rentrer les villes dans le système féodal, à cause des revenus qu'ils pouvaient en retirer. De là cette lutte qui aboutit à l'affranchissement d'un grand nombre de communes ; de là ces chartes qui, d'ordinaire, furent des trans-

actions et qui eurent pour but de définir les droits des deux parties. Ce ne sont pas ces chartes qui ont créé l'organisation municipale ; les villes n'auraient pu vivre, du Ve au XIe siècle, c'est-à-dire cinq à six cents ans, sans organisation. On trouve dans les chartes du XIIe siècle, non-seulement dans celles des grandes villes comme Toulouse, Arles, Montpellier, Nîmes, Amiens, Laon, Metz, mais encore dans celle des plus petites villes du Midi, du Nord, de l'Est et de l'Ouest, une expérience politique, une organisation savante, qui prouvent que les institutions définies par ces chartes n'étaient pas nouvelles.

Ce mouvement de liberté ne s'étendit pas seulement aux villes, il s'étendit jusqu'aux villages. Bien avant l'édit de 1315, qui ordonnait d'abolir la servitude dans tout le royaume, les seigneurs comprirent tout l'intérêt qu'ils avaient à l'affranchissement des habitants de leurs fiefs; à la suite de l'abolition du servage dans les domaines du roi, ils avaient vu s'y produire un grand mouvement de population et de prospérité, tandis qu'une décroissance avait lieu dans les fiefs où la condition des habitants était plus dure.

Cet élan d'émancipation et d'organisation des communautés rurales fut général à partir du XIIe siècle. Un certain nombre de leurs chartes sont parvenues jusqu'à nous ; nous y rencontrons cette idée, nettement formulée, que l'affranchissement aura pour résultat la prospérité commune : « voulant favoriser la prospérité du château et de ses dépendances, des habitants et de leurs biens ; » dit une charte de Clermont-Dessus, en date du 27 février 1262 (1).

Souvent les chartes étaient communes à un grand nombre de paroisses; ainsi celle de Clermont-Dessus s'appliquait à 23 paroisses environnantes.

Augustin Thierry cite en Picardie les villages de Cerny,

(1) *Nouvelle revue historique du droit français et étranger*, janvier-février 1881, p. 50. Voyez encore la charte de saint Bauzeil, 1281. Même revue, sept.-oct. 1881.

Chamouilles, Baune, Chevy, Cortone, Verneuil, Bourg et Comin qui, en 1199, se réunirent en une seule municipalité et adoptèrent la charte d'Abbeville (1).

Les chartes renferment une véritable organisation de la communauté ; elles règlent l'affranchissement des personnes, le régime de la propriété, les droits féodaux, les corvées. Le seigneur jurait la charte aussi bien que les habitants, et tous s'engageaient à l'observer.

L'organisation de la communauté rurale varie suivant les provinces, mais partout l'assemblée générale des habitants règle directement les affaires et délègue l'administration exécutive à des officiers municipaux, qui agissent séparément, chacun dans la fonction dont il est chargé. Ces officiers convoquent l'assemblée générale, pour toute décision nouvelle. Les principales affaires sont : l'administration des biens communaux, qui étaient très importants à cette époque, la police, la perception des impôts tant royaux que locaux.

Comme dans tous les pays de l'Europe, les agglomérations urbaines étaient soumises en France à un autre régime que les communautés rurales. Les villes elles-mêmes étaient loin d'avoir toutes la même organisation. Venaient d'abord celles qui avaient conquis leurs franchises à main armée et auxquelles des chartes garantissaient non-seulement l'administration de leurs intérêts locaux, mais encore les pouvoirs nécessaires pour défendre leurs libertés.

D'autres étaient soumises à des coutumes qui réglaient les rapports des habitants avec les seigneurs et qui leur assuraient une grande partie des libertés reconnues par les chartes.

Il y avait enfin les villes dites de bourgeoisie, qui s'étaient remises à la garde du roi ; elle n'avaient ni chartes ni coutumes de franchises, elles étaient administrées par des fonctionnaires royaux ; mais c'était là le petit nombre.

(1) Aug. Thierry, *Essai sur l'Histoire du Tiers-Etat*. Région du Nord.

Les institutions communales de cette époque ont deux caractères remarquables : elles sont démocratiques et elles sont fondées sur le principe du *Self-government*, c'est-à-dire que tous les services publics y sont rendus gratuitement par les habitants eux-mêmes. Personne n'a l'idée de payer une bureaucratie pour faire les affaires de la communauté.

C'est ce que nous apprend une enquête que le gouvernement fit faire, au XVIII^e siècle, sur les anciennes institutions des villes, dans l'intention de publier une loi générale sur leur organisation. Cette enquête remarque, qu'au milieu d'une grande diversité de forme, on retrouve le même fonds partout. Dans la plupart des villes, on voit une assemblée composée de tous ceux qui ont le droit de bourgeoisie : « Au XV^e siècle, dit l'un des mémoires de l'enquête, l'assemblée générale se composait souvent de tout le peuple. Cet usage était d'accord avec le génie populaire de nos anciens. C'était le peuple tout entier qui élisait alors ses officiers municipaux ; c'était lui qu'on consultait quelquefois, c'était à lui qu'on rendait compte. A la fin du XVIII^e siècle, cela se rencontre encore quelquefois (1). »

Dans ces assemblées générales, on n'élisait pas seulement les officiers municipaux, on y traitait aussi toutes les questions relatives aux impôts, à la jouissance et aux aliénations des biens communaux, à la voirie, à la garde de la ville.

A côté de cette assemblée générale, existaient, dans quelques villes, des assemblées de notables. Rouen nommait cent *pairs* qui furent réduits à quatre-vingts en 1451. Le maire les consultait, dans les circonstances importantes, sur les choses concernant l'utilité de la ville. Poitiers, Niort, Saintes, en nommaient soixante-quinze.

Les magistrats élus par les habitants formaient le Corps de ville. « L'administration est collective, on ne voit point de magistrat qui la dirige particulièrement et en réponde. Le maire est le président du corps de ville et non l'administrateur

(1) Tocqueville, *Ancien régime*, page 91.

de la cité (1) ; » il est assisté d'échevins élus comme lui. En certaines villes, il n'est même question que d'échevins. A Lille, le maire n'a que des fonctions judiciaires, il préside le tribunal ; à Béthune, l'autorité des échevins se renferme dans l'enceinte de la cité ; l'administration des prés qui dépendent de la ville est confiée à deux mayeurs et à un prévôt. A Douai, outre le maire et les échevins, il y a six jurés prud'hommes, élus comme eux et chargés spécialement des finances de la ville (2).

Le titre de maire se rencontre surtout dans le nord de la France. En Languedoc, au lieu de maires et d'échevins, nous trouvons des consuls et des syndics. Le nombre des consuls variait, mais en général ils étaient nombreux ; Charles VI les réduisit à quatre dans chaque ville du Languedoc. A Toulouse, ces magistrats portaient le nom de capitouls.

Les fonctions des échevins et des consuls étaient considérables ; elles étaient obligatoires comme toutes les charges publiques. « Le consul et le conseil, quand ils seront créés, ne refusera point la charge de l'office ; s'il le faisait, le consul refusant paiera comme peine, à la commune, 50 sous et le conseil refusant paiera 5 sous à l'avantage des affaires communes (3). »

Ces fonctions comprenaient la police, la justice et l'administration.

La police et la justice sont les premiers besoins de toute société, petite ou grande. Les villes rédigeaient leurs règlements de police et les faisaient exécuter. Elles surveillaient les étalons des poids et mesures, la vente des denrées et marchandises, la propreté et l'entretien des rues, la police de jour et de nuit. Non-seulement elles nommaient des officiers

(1) Tocqueville, page 90.

(2) Dupin, *Histoire administrative des communes de France*, p. 64.

(3) Charte de Grealon en Quercy, citée par Paquet, *Institutions provinciales et communales à l'avènement de Louis XI*, page 213.

chargés de veiller à ces services, des messiers, des banniers, des viguiers, mais les bourgeois eux-mêmes devaient, à tour de rôle, faire le guet, c'est-à-dire la police de nuit, tout à la fois contre les malfaiteurs et contre les attaques qui pouvaient venir du dehors. Les milices bourgeoises furent une des principales ressources de la France pendant la guerre de Cent ans.

La justice était une des attributions les plus importantes des corps de ville. Les consuls, les échevins, les maires étaient chargés de rendre la justice, mais non pas comme la rendent nos juges modernes. Au moyen-âge, aucun homme libre ne pouvait être jugé que par ses pairs et sur le témoignage de gens vivant sous la même loi que lui, c'est-à-dire dans le même pays et dans la même situation sociale. Ce fut un usage constant, même lorsque les baillis royaux eurent été institués. C'est ce que nous voyons par l'article 7 de l'ordonnance du 15 mai 1315 : « Nous voulons et octroyons que nos baillis, prévôts et autres justiciers, quand ils auront conjuré les hommes, se départent au jugement. » Ce qui veut dire que le bailli royal, après avoir installé les jurés et reçu leur serment, devait se retirer sans assister au jugement qui était rendu par eux.

Dans la plupart des villes, soit d'échevinage, soit de consulat, nous trouvons des conseillers *(consultores, consularii)* qui assistaient les échevins et les consuls dans les fonctions judiciaires ; les sentences n'étaient valables qu'après avoir été rendues à la majorité des voix de ces conseillers, dont le nombre variait pour chaque genre d'affaires, mais il était ordinairement de douze (1).

En général, la liste des conseillers était dressée par les échevins ou par les consuls. A Montferrand, les consuls nommaient autant de conseillers qu'ils le jugeaient nécessaire. Dans certaines villes, leur nombre était très restreint ; il était de douze à Poitiers ; Narbonne et Nimes en avaient trente. Ce petit nombre coïncide avec l'époque où les bourgeoisies des

(1) Dupin, *Hist. des communes de France*, p. 42.

villes étaient devenues le monopole de quelques-uns et où les anciennes institutions avaient perdu leur caractère démocratique.

La juridiction s'étendait tout à la fois au criminel et au civil ; les peines prononcées pouvaient aller jusqu'à la peine de mort.

La charge de contribuer à la justice ne retombait pas seulement sur les échevins et sur les conseillers, elle retombait sur tout le monde ; c'était une charge publique. Une ordonnance de Chlotaire II condamne à 5 sous d'amende celui qui n'aura pas averti du vol dont il aura été témoin. Un capitulaire de Charles-le-Chauve ordonne à tout homme de se joindre à ceux qui poursuivent les malfaiteurs. C'est ce que l'on appelait la *clameur de Haro*.

L'ordonnance de Blois (1499) rappelle cet usage, ce devoir public, et enjoint aux habitants des communes de poursuivre les malfaiteurs, de les appréhender si faire se peut; si non, de faire diligentes recherches; le tout sous peine de grosses amendes.

Nous verrons ce devoir pour tous les citoyens, de poursuivre les malfaiteurs, précieusement conservé en Angleterre jusqu'à nos jours, et faire partie essentielle du *self-government*.

Au moyen âge ce n'était pas dans les villes seulement que la justice était rendue par les citoyens eux-mêmes, mais encore dans tout le pays. Les assises du royaume de Jérusalem, rédigées vers 1100 par l'ordre de Godefroy de Bouillon, nous ont conservé l'organisation judiciaire de cette époque. Il y eut dans ce royaume, deux cours de justice, l'une appelée la Haute-Cour composée du roi et des grands seigneurs, et qui jugeait les causes des grands vassaux; l'autre appelée la Basse-Cour qui décidait les procès entre les particuliers; cette dernière se composait d'un vicomte et de 12 juges qui portaient le nom de jurés et qui étaient choisis parmi les habitants de chaque localité. Le vicomte et le bailli ne pouvaient s'écarter, dans leurs jugements, des décisions des jurés.

Le savant feudiste, Edme de Fréminville, nous apprend

que, d'après de nombreux titres lus par lui, les vassaux étaient obligés de se rendre tous les 15 jours à la cour du seigneur; là, étant assemblés, ils jugeaient conjointement avec ce seigneur, ou avec son juge ordinaire, les différends qui étaient survenus entre les habitants. Il ajoute qu'il a compté jusqu'à 200 de ces vassaux dans une seigneurie, parmi lesquels un grand nombre de roturiers. Beaumanoir nous dit que, de son temps, il y avait deux manières de rendre la justice; en certains lieux on jugeait par pairs et dans d'autres par baillis. Dans le premier cas, les pairs jugeaient selon la coutume de leur juridiction; dans le second, les prud'hommes, c'est-à-dire les anciens, indiquaient cette coutume aux baillis.

La partie administrative des fonctions des corps de ville comprenait l'administration des biens communaux, l'entretien des rues et chemins, la construction d'édifices publics, l'entretien de l'école; elle comprenait encore l'assiette et la perception des impôts, tant de ceux qui étaient nécessaires aux services municipaux que de ceux qui étaient levés pour le compte du roi. Des commissions expédiées en 1356, autorisèrent les habitants des villes à choisir quelques *bonnes gens* « qui assurent par leur serment, justement la dite cueillette, » par manière que le fort portera le faible au plus également » qu'il pourra être fait. »

La noblesse tenta plusieurs fois de s'exempter des charges municipales; le parlement de Paris repoussa cette prétention. « On aurait voulu du moins conserver, dans l'échevinage, le rang qu'on avait ailleurs. Un conseiller de bailliage et un huissier pouvaient s'y rencontrer et le conseiller voulait avoir le pas. Le parlement fut sourd aux cris de cette vanité; l'avocat général Omer Talon qui porta la parole dans une affaire de ce genre, soutint que le nombre des voix obtenues dans l'élection devait seul régler le rang et les préséances (1). »

Dans les provinces nous trouvons une liberté administrative

(1) Dupin, *Hist. des Communes*, page 101.

non moins grande que dans les villes. Plusieurs d'entre elles renoncèrent à leurs États provinciaux lorsqu'elles furent réunies à la couronne ; on leur dit qu'elles enverraient des députés aux États-Généraux convoqués successivement dans les diverses provinces. Mais d'autres mieux avisées stipulèrent qu'elles garderaient leurs franchises et leurs assemblées. Ces dernières furent la Bourgogne, le Pays de Bresse, Bugey et Gex, la Provence, le Languedoc, le Béarn, la Bretagne, la Flandre, l'Artois, le Hainaut, le Roussillon, le Pays de Foix et le Donnezan.

Nous pouvons nous former une idée de l'ancienne administration des provinces par l'administration de celles qui, au XVIII^e siècle, possèdaient encore leurs États provinciaux. Ces États étaient nommés par tous les habitants, mais par Ordres, comme pour les États-Généraux. Aucun fonctionnaire royal ne pouvait en faire partie.

Dans ces assemblées, on discutait les intérêts particuliers de la province et on décidait les travaux d'utilité provinciale ; on votait les impôts, non-seulement ceux qui étaient nécessaires à ces travaux, mais encore les impôts royaux tels que celui de la taille, pour lequel les provinces avaient un abonnement. C'étaient les Etats qui faisaient la répartition de l'impôt entre les généralités ou départements. Les généralités étaient partagées, soit en diocèses de recettes, soit en vigueries, en bailliages, ou en districts de recettes.

Les assemblées de ces circonscriptions créées uniquement au point de vue financier, étaient entièrement subordonnées aux États provinciaux qui en nommaient les membres. Elles répartissaient l'impôt entre les paroisses, et les officiers municipaux le répartissaient entre les habitants des paroisses.

Aucun agent du fisc royal n'était admis dans les pays d'États, ce qui était une des principales raisons de leur prospérité et de leur bien-être comparativement aux autres provinces.

Les États provinciaux décidaient non-seulement des travaux à entreprendre, mais ils les faisaient exécuter par des fonctionnaires exclusivement choisis par eux. En Languedoc ils

nommaient le syndic-général, les syndics des diocèses, les directeurs de travaux publics, l'architecte, le trésorier-général. Chacun des services constituait autant de petits ministères séparés, agissant uniquement dans la sphère de leurs attributions spéciales.

Le syndic-général préparait les affaires pour les sessions suivantes et faisait exécuter les délibérations. Il remplissait aussi les fonctions de ministère public, c'est-à-dire qu'il était chargé de défendre les intérêts de la province, même contre le pouvoir royal.

Les États de Bretagne nommaient une *Commission permanente* qui, entre leurs sessions, les remplaçait et faisait exécuter leurs décisions (1).

Les travaux faits par les provinces sont considérables ; on peut citer le canal du midi long de 125,000 toises, et qui fut exécuté par les États du Languedoc, ainsi que le port de Cette et l'aqueduc de Montpellier. Toutes les routes, même celles qui desservaient le royaume entier, étaient l'œuvre des provinces ; en Languedoc et en Provence elles se divisaient en quatre classes ; la province était chargée des routes de 1re classe ; les sénéchaussées, des routes de 2e classe ; les diocèses ou vigueries, des routes de 3e classe ; et les communautés d'habitants, des routes de dernière classe (2). Les États votaient un fonds commun pour venir en aide aux Diocèses et aux communautés de la province, dont les ressources étaient insuffisantes.

Il y avait un intendant dans les pays d'États aussi bien que dans les autres provinces et des subdélégués dans chaque district ; mais ces fonctionnaires ne prenaient aucune part à l'administration. L'intendant veillait seulement à l'observation des ordonnances royales ; il avait un droit de contrôle sur

(1) V. Administration de la *Commission permanente*, de la province de Bretagne, par Chardel, secrétaire de la dite commission, 2 vol. manuscrits, 1782.

(2) Albisson, *Lois municipales du Languedoc*, t. II, p. 294.

l'administration ; il était juge au contentieux et décidait notamment, en premier ressort, sur toutes les questions de voirie. Le roi se faisait représenter dans les assemblées par un commissaire chargé d'y parler en son nom.

Dans la protestation que publia, en 1790, le dernier procureur-général-syndic des États de Bretagne, on trouve l'état de fonds, c'est-à-dire le budget en recettes et en dépenses, de la province de Bretagne (1).

Le budget des recettes comprenait : les fouages extraordinaires, les devoirs, les droits accessoires et impôts abonnés, les vingtièmes et sous pour livre, la capitation.

Le budget des dépenses comprenait :

La milice ordinaire ;

Les gardes-côtes ;

Le casernement ;

Les étapes ;

Les haras ;

Les dépôts de mendicité ;

Les grands chemins ;

Les frais de régie et de recouvrement des impôts ;

Les gages des officiers et employés des États ;

Les gages des officiers du roi et des magistrats ;

Les pensions et gratifications de la maréchaussée ;

Les indemnités aux députés du commerce et aux inspecteurs des manufactures ;

Les bourses et subventions à l'enseignement ;

Les frais pendant la tenue des États.

Nous verrons que la Constituante imita, copia même l'organisation provinciale et particulièrement son budget des recettes et des dépenses, et que toute l'organisation locale de 89 trouve son origine et son explication dans nos anciennes institutions.

Voici le jugement des contemporains sur le régime des

(1) Voir la notice en tête de l'*Inventaire des archives des Côtes-du-Nord*.

États provinciaux au XVIII^e siècle : « L'autorité du roi n'est nulle part plus respectée que dans les pays d'États ; jamais on n'y met en question l'autorité royale ; on ne balance que sur le choix des moyens d'obéir et ce sont les plus prompts que d'ordinaire on choisit. L'approbation que les notables, qui composent ces États, donnent aux demandes du prince, sert à persuader au peuple qu'elles étaient justes et nécessaires. On donne plus que dans les pays où cette organisation n'est pas établie, mais on donne librement, volontairement, avec zèle et l'on est content. On n'y voit point cette multitude d'hommes de finances qui, ailleurs, absorbe les impôts ; il n'y a qu'un trésorier-général. Ce sont les officiers préposés par les États et les officiers municipaux qui, sans frais, se chargent de la régie. On n'y voit point des centaines de collecteurs gémir dans les prisons pour n'avoir point apporté la taille de leurs villages ; on ne construit pas des chemins et des ponts pour le seul intérêt de quelques particuliers ; il se forme dans les assemblées des hommes propres aux affaires. Les pays d'États ont plus de crédit que le gouvernement ; Gênes ne voulut point prêter au roi, que sous le cautionnement des États du Languedoc (1). »

Nous venons de montrer le régime de libertés locales sous lequel s'est produit l'admirable mouvement de civilisation, qui commence au XII^e siècle et qui s'épanouit au XVII^e, non par l'influence de Louis XIV, qui était plus jeune que les grands hommes qui ont illustré son règne, mais par l'influence de ce régime même de libertés séculaires qu'il supprima.

On a soutenu que la royauté avait dû faire disparaître ces libertés provinciales et municipales, parce qu'elles étaient incompatibles avec l'unité de la France. Cette opinion nous paraît erronée. Dès le XIII^e siècle, l'unité de la France se forme par le mouvement même de la civilisation, par le progrès des voies de communication entre les provinces,

(1) Encyclopédie Diderot et d'Alembert.

par la création de la langue française, par la conscience d'intérêts communs entre les habitants.

Au XIV^e siècle, le peuple des communes donne une preuve de son amour pour l'unité de la patrie, quand, à la suite de Jeanne d'Arc, il chasse les Anglais.

Ce qui a mis obstacle au progrès de l'unité, ce sont les apanages distribués par les rois à leurs fils puînés, sous prétexte d'étendre l'autorité royale. Tous les fils de saint Louis reçoivent des apanages. Le roi Jean donne le duché de Bourgogne à son fils Philippe; ce qui faillit amener, plus tard, la séparation de la France en deux parties. Sous Charles VI, le duché d'Orléans passa en apanage au second fils de Charles V. On donnait des apanages même à des femmes; le Berry fut donné à Marguerite, fille de Henri II.

On constitua ainsi une féodalité puissante qui troubla la France pendant tout le moyen-âge et dont Louis XI et ses successeurs purent à grand'peine venir à bout.

Malgré cette funeste coutume et les troubles qu'elle amena, l'autorité royale se fit sentir de bonne heure dans toute la France ; en aucun pays de l'Europe, l'obéissance aux lois et aux coutumes ne fut plus complète. Saint Louis étendit à tout le royaume l'institution des baillis et des sénéchaux chargés de faire respecter son autorité. Ces baillis et ces sénéchaux cumulaient d'abord tous les pouvoirs : ils présidaient à la justice, ils possédaient l'autorité militaire et ils étaient receveurs des domaines du roi. Peu à peu, ces pouvoirs furent divisés; on nomma des trésoriers-généraux, des receveurs des domaines; on donna le commandement des milices à un capitaine général institué dans chaque bailliage. Des commissaires parcouraient les provinces pour s'assurer que les ordres du roi étaient exécutés et que chacun remplissait sa charge et son devoir.

Ce sont ces commissaires *départis* qui furent institués par Richelieu, dans toutes les généralités et même dans les pays d'États, sous le nom d'intendants. A partir de ce moment, les États provinciaux ne se réunirent que sur un ordre du roi ; la

durée de leurs sessions fut fixée à 40 jours. Toutes leurs délibérations importantes, l'ensemble de leurs recettes et de leurs dépenses, durent être approuvées par un arrêt du conseil du roi. Comment des libertés ainsi limitées auraient-elles pu nuire à l'unité de la France ?

Après les apanages, l'autre obstacle principal à l'unité de la France fut l'antagonisme que le régime de la féodalité maintint entre la noblesse et le tiers. La noblesse jouissait de grands priviléges honorifiques et pécuniaires; elle finit par regarder le tiers comme une race inférieure à elle. Aux États-Généraux de 1614, l'orateur de la bourgeoisie ayant dit que les Français ne formaient qu'une seule famille dont les seigneurs étaient les aînés et les gens du tiers les cadets, le baron de Sénecé, président de la noblesse, s'en plaignit vivement au roi. « C'est une grande insolence, dit-il, de vouloir établir quelque sorte d'égalité entre le tiers et la noblesse. Il y a entre eux et nous, autant de différence comme entre le maître et le valet. »

La noblesse demandait dans ses cahiers, qu'il fût interdit aux roturiers de se vêtir, eux et leurs femmes, comme les nobles, de porter velours et satin, à peine de mille écus d'amende; de porter arquebuses ou pistolets, d'avoir chiens qui n'eussent pas les jarrets coupés.

## § 2. — *Époque du Césarisme.*

La royauté profita de cet antagonisme pour arriver au pouvoir absolu, tantôt s'appuyant sur le Tiers-État pour détruire la puissance de la féodalité, tantôt s'appuyant sur la noblesse pour s'opposer à toute tentative du Tiers-État vers la liberté politique.

La bourgeoisie en vint à ne plus tenir qu'avec tiédeur aux assemblées des États-Généraux; elle s'y trouvait seule contre deux. Les plus savants parmi elle prirent pour idéal

le gouvernement de la Rome des Césars. Cet idéal n'avait jamais entièrement disparu ; il avait été l'objectif des rois de nos deux premières races ; puis les empereurs d'Allemagne tentèrent de le réaliser. L'empire romain était resté, dans la tradition et dans le lointain du passé, comme une époque admirable d'ordre et de paix.

La découverte des écrits des jurisconsultes romains vint raviver cet idéal. Le droit romain apparut au milieu du chaos du droit féodal comme la raison écrite, comme le code de l'équité et de l'égalité. On y trouvait des armes contre les deux grandes servitudes sur lesquelles reposait le système féodal : la servitude de l'homme et la servitude de la terre. « Légistes, juges, conseillers, officiers royaux, tous propagèrent la chimère d'un âge d'or impérial ou Gibelin, laquelle devint bientôt la science, la tradition et comme la passion du Tiers-État (1).

Les légistes du moyen-âge ne pouvaient se douter que ces beaux principes des jurisconsultes romains du temps des Césars, n'avaient recouvert que décadence, misère, pourriture morale et servitude ; que cette société, dans laquelle régnait un ordre si admirable qu'une compagnie de pompiers ne pouvait s'organiser en Bithynie sans l'autorisation de l'empereur (2), avait cependant, comme la jument de Roland dont parle l'Arioste, un défaut capital, c'est qu'elle était morte, ainsi que les barbares purent s'en assurer en passant le Rhin.

Avec une infatigable persévérance, les légistes préparèrent la seconde phase de notre histoire, la phase du despotisme. La royauté aidée par eux convoqua de moins en moins les États-Généraux et leva des impôts sans le consentement de la nation.

Le développement des justices royales, l'érection des présidiaux, en 1552, qui permit de vendre d'un seul coup six cents

(1) Edgar Quinet, *Philosophie de l'Histoire de France.*

(2) V. *Lettre de Pline à Trajan.* Epist. X, 42.

offices de judicature, firent disparaître le jugement par pairs; et à la place de la justice rendue par le pays lui-même, on érigea une magistrature sur ce principe du césarisme romain : toute justice émane du prince; édifice judiciaire qui s'est maintenu jusqu'à nos jours.

Un peuple qui délègue le pouvoir judiciaire, surtout à une autorité indépendante de lui, est un peuple qui marche vers la servitude.

Les légistes travaillèrent à fonder une vaste administration centrale comme celle de l'empire romain, réglant toutes choses par une hiérarchie de fonctionnaires nommés par le roi et n'agissant que par ses ordres.

Nous ne suivrons point ce travail des légistes dans ses diverses phases; il nous suffira de montrer ce qu'étaient devenues nos libertés, à la fin du XVII^e siècle.

Dans la plupart des paroisses, le nombre des officiers était réduit à deux : le collecteur qui levait la taille sous les ordres de l'intendant, et le syndic ou maire, qui était l'agent du pouvoir central pour la milice, pour les travaux publics et pour l'exécution des ordres des intendants. Cependant, la forme démocratique persiste : « S'agit-il d'élire des officiers municipaux ou de discuter des affaires communes? la cloche du village appelle les paysans devant le porche de l'église. Là, pauvres comme riches ont le droit de se présenter ; il n'y a point, il est vrai, de délibération ni de vote, mais chacun peut exprimer son avis, et un notaire, requis à cet effet, recueille les différents dires et les consigne dans un procès-verbal (1). »

Sous cette forme démocratique, on trouve la dépendance la plus absolue ; l'assemblée ne peut se réunir que sous le bon plaisir de l'intendant; elle ne peut prendre aucune décision sans l'autorisation du conseil du roi, même pas celle de réparer le toit de l'église ou le mur du presbytère. L'intendant peut

(1) Tocqueville, *Ancien régime*, p. 99.

casser l'élection des magistrats, suspendre toute nouvelle élection et nommer lui-même le collecteur et le syndic.

Les magistratures ne sont plus des charges publiques dans lesquelles l'honneur et l'indépendance se joignent au devoir ; ce sont des corvées que chacun cherche à éviter et dont s'exemptent tous ceux qui ont quelque crédit. Les collecteurs sont responsables sur leurs biens de la rentrée des impôts, et ceux dont les biens sont insuffisants vont en prison ; le maire est responsable de l'exécution des ordres de l'intendant. Ces charges accablantes ne sont compensées par aucune liberté, par aucun droit.

La royauté choisit tous les prétextes pour abolir les chartes des villes. A partir de Louis XI, elle travaille à remplacer les assemblées populaires par des assemblées de notables, par des oligarchies bourgeoises. Le droit de bourgeoisie se restreint de plus en plus et bientôt il n'appartient qu'à un petit nombre d'individus; l'hérédité devient presque la seule manière de l'acquérir.

Puis, lorsque le régime des priviléges eut manifesté tous ses défauts et sa contradiction avec l'intérêt public, on le supprima en arguant des défauts-mêmes du régime qu'on avait établi. « Les brigues et les calomnies avaient faussé les élections et appelé souvent au pouvoir des hommes incapables. Le maire n'était plus l'homme de la commune : il ménageait les particuliers auxquels il était redevable de son emploi et surchargeait ceux qui lui avaient refusé leurs suffrages. Il n'avait pas le temps de se rompre à la pratique des affaires et le public avait sans cesse à faire les frais d'une nouvelle éducation. »

« Au contraire, un maire nommé par le roi et choisi parmi les plus capables, exercerait ses fonctions sans passion et avec liberté; il maintiendrait une parfaite égalité dans la distribution des charges publiques; perpétuel, il se mettrait par une longue expérience à la hauteur de son devoir (1). »

(1) Préambule de l'édit d'août 1692.

De 1635 à 1704, toutes les charges municipales furent érigées en offices héréditaires : maires, échevins, receveurs, greffiers, jusqu'aux valets de ville, tambours, trompettes, fifres et portiers. Les premiers titulaires de ces offices étaient choisis par le roi ou par l'intendant.

En 1717, les élections furent rétablies sur l'ancien pied ; en 1722, on rétablit la vente des offices ; en 1724, on la supprima de nouveau pour la rétablir encore en 1733.

On peut facilement concevoir dans quel affreux désordre ces mesures prises pour procurer de l'argent au trésor royal jetèrent l'administration des villes. Le mal devint si grand qu'on essaya en 1765 de le réparer.

Un édit parut, contenant un règlement général sur l'organisation des villes, bourgs et villages. Un corps de notables, dont le nombre variait de six à quatorze, était élu par les habitants. Dans les villes et bourgs de 4,500 âmes et au-dessus, les quatorze notables devaient être choisis parmi les différents corps de la cité ; un, dans l'ordre ecclésiastique ; un, dans l'ordre de la noblesse ; un, dans le bureau des finances ; un, parmi les notaires ; trois, parmi les négociants ; deux, parmi les artisans, etc. Cette assemblée de notables nommait le corps de ville qui se composait d'un maire, de quatre échevins, de six conseillers, d'un syndic-receveur et d'un secrétaire-greffier. Le roi choisissait le maire sur une triple liste de candidats.

Cet édit de 1765 fut aboli en novembre 1771. Il n'avait produit que des inimitiés, des divisions, des cabales. C'était facile à prévoir, du moment qu'on introduisait dans l'organisation municipale, les distinctions, les séparations et les privilèges qui existaient dans la société. On avait perdu la tradition nationale et l'expérience prouve qu'il n'est pas plus facile de faire sortir, de la théorie pure, un gouvernement municipal qu'un gouvernement politique.

La désorganisation des pouvoirs locaux par le pouvoir central, la décadence des anciennes constitutions démocratiques des villes et des paroisses, le règne des bourgeoisies étroites, la passion de l'autorité, chez un roi qui ne trouvait plus d'obs-

tacles à ses volontés, avaient conduit à une centralisation sans cesse croissante. Bientôt les villes ne purent lever une contribution, établir un octroi, plaider, affermer leurs biens, les administrer, faire emploi de leurs recettes, sans qu'il intervînt un arrêt du conseil du roi sur le rapport de l'intendant. Les travaux durent être exécutés par l'ingénieur ou l'architecte de l'État et sur des plans approuvés par arrêt du conseil.

Tocqueville a montré à quel degré de tutelle administrative, furent réduites les villes et les paroisses, dans les deux derniers siècles qui précédèrent 89.

La royauté s'était créé de nombreuses difficultés, par la vénalité des charges, qui donnait aux propriétaires des offices une indépendance incompatible avec l'autorité du pouvoir central. Ce n'étaient pas seulement les charges de la magistrature judiciaire à tous les degrés, qui avaient été aliénées, mais encore les charges de finances. Un édit de 1635 dit, en parlant des officiers des bureaux de finances : « Depuis quelques années, ils se sont rendus tellement difficiles à l'exécution de nos édits et commissions, qu'il semble qu'ils s'y soient voulus directement opposer et les traverser, dont nous avons reçu un très grand préjudice au bien de nos affaires. » Le gouvernement aurait dû ne s'en prendre qu'à lui-même, au lieu de s'en prendre aux libertés locales.

En créant les apanages, en vendant les charges de toutes sortes, la royauté a constamment travaillé à défaire l'unité de la France ; elle s'est mise dans la nécessité de constituer le despotisme, pour abattre les obstacles qu'elle avait elle-même édifiés.

Afin de vaincre les résistances, elle donna des pouvoirs illimités aux intendants, qui étaient choisis parmi les maîtres des requêtes, parmi les hommes de robe imbus des idées que les légistes français se transmettaient depuis des générations. Le système d'administration, qu'elle établit dans ce but, ressemble beaucoup à celui de la loi de pluviôse an VIII.

Les intendants furent les adversaires non moins acharnés

des libertés locales que des privilèges politiques de l'aristocratie ; ils travaillèrent avec une égale persistance à les amoindrir, et les libertés provinciales ne furent pas plus épargnées que les libertés municipales. Ils eurent des attributions tout à la fois politiques, administratives, financières, judiciaires et militaires. Ils furent chargés de répartir les impôts de toute nature, de nommer les officiers municipaux, de diriger l'emploi des revenus des villes et des paroisses ; ils furent chargés de la construction des édifices publics, du service des postes, de la surveillance de la mendicité et du vagabondage, de l'entretien et de la réparation des églises, de la surveillance des Universités, des collèges, des bibliothèques publiques, etc.

Leurs attributions comprenaient encore l'agriculture et tout ce qui s'y rattache : les haras, les chasses, le dessèchement des marais, les eaux et forêts ; elles comprenaient le commerce, les manufactures, les voies publiques, la navigation, l'imprimerie, la librairie, l'enrôlement des troupes, les revues, les fournitures de vivres, les casernes, les hôpitaux militaires, le logement des gens de troupes, les milices bourgeoises, la police, le service de la maréchaussée, etc.

L'intendant était juge au contentieux administratif. La plupart des édits et des déclarations du roi sont suivis de la formule suivante : « Ordonne en outre Sa Majesté que toutes les contestations qui pourront survenir sur l'exécution du présent arrêté, seront portées devant l'intendant pour être jugées par lui, sauf appel au conseil (du roi) ; défendons à nos cours et tribunaux d'en prendre connaissance. »

Les intendants cherchèrent sans cesse à étendre leur juridiction. L'un d'eux, cité par Tocqueville (1), en donne cette raison : « Le juge ordinaire est soumis à des règles fixes qui l'obligent de réprimer un fait contraire à la loi, mais le conseil (du roi) peut toujours déroger aux règles, dans un but utile. »

(1) *Ancien régime*, p. 105.

Au-dessous de l'intendant et choisis par lui, venaient les subdélégués, dont le rôle était déterminé par un édit du 15 avril 1704 : « Les subdélégués ont le droit de référer et non celui de décider. » Ils recevaient les requêtes des parties et les transmettaient à l'intendant. D'un autre côté, ils étaient chargés de faire parvenir aux maires et aux échevins des villes et communautés, les ordres de l'intendant.

Le marquis d'Argenson raconte qu'un jour Law lui dit : « Jamais je n'aurais cru ce que j'ai vu, quand j'étais contrôleur des finances. Sachez que ce royaume de France est gouverné par trente intendants. Vous n'avez ni parlements, ni États, ni gouvernement ; ce sont trente maîtres des requêtes, commis aux provinces, de qui dépendent le malheur et le bonheur de ces provinces. »

L'étonnement de Law se comprend ; Law venait d'un pays où le pouvoir central n'a pas un seul agent pour le représenter dans l'administration des paroisses.

Sous l'étouffement de ce régime, la France, au XVIII^e siècle, entra en pleine décadence politique ; en pleine décadence littéraire, artistique, morale, industrielle et agricole. Ce que la nation renfermait encore de vie et de chaleur était dû à la haine et à la colère contre tout ce qui existait et contre la société elle-même. Le génie de la destruction, l'amour des révolutions, voilà ce que le régime conseillé par les légistes et fondé par la royauté, a développé dans l'âme de la société française, et cela pour un grand nombre de générations.

Nous trouvons donc deux traditions bien distinctes dans notre histoire : l'une, de libertés et de franchises locales ; l'autre, de despotisme et de centralisation.

La première dure six cents ans et la seconde deux cents ans. La première est née de notre sol, de nos mœurs, de nos idées, de notre liberté. La seconde a été empruntée au césarisme romain et nous a été imposée par un pouvoir royal, devenu tout puissant.

Laquelle est notre tradition nationale ?

Laquelle de ces deux traditions est la bonne ?

Ces questions peuvent sembler étranges, mais elles ne le sont pas. Il s'est trouvé, chez nous, des savants illustres, des politiques chargés de nos destinées, pour soutenir que la bonne tradition est celle du despotisme. « Les patriotes du XV^e siècle ont déploré cette révolution qui, de toute part, faisait surgir ce qu'ils avaient le droit d'appeler le despotisme. Il faut admirer leur courage, mais il faut comprendre que cette révolution était non-seulement inévitable, mais utile (1). » « Qu'un établissement plus régulier que la monarchie sans limites, eût moins valu qu'elle, pour l'avenir du pays, cela ne peut plus être aujourd'hui un sujet de doute (2). » « Si la bourgeoisie l'eût emporté au XIV^e siècle, c'en était fait de l'avenir de la France (3). » M. Mignet partage ce jugement et nous en donne la raison : « En centralisant l'autorité, la royauté forme le pays ; en rapprochant les classes, elle prépare la nation (4). » Ce qui veut dire que le despotisme a produit l'unité de la France et préparé l'égalité.

L'égalité ? On ne s'est guère aperçu, en 89, que le despotisme eût préparé l'égalité. Jamais la nation n'avait été si divisée par des privilèges de toutes sortes. Il y avait d'abord les trois ordres ; puis, dans chaque ordre des divisions nombreuses. Dans l'ordre de la noblesse, il y avait la noblesse titrée, celle qui montait dans les carrosses du roi, et il y avait la petite noblesse. Ce n'était pas la seule division : « La noblesse est divisée en noblesse ancienne, qui remonte au-delà de cent ans, et en noblesse nouvelle, dont la date est postérieure. Le nombre des familles de chaque division doit être à peu près le même (5). » Croit-on que, comme en An-

(1) Guizot, *Histoire de la civilisation*, leçon XI.

(2) Aug. Thierry, *Essai sur l'Histoire du Tiers-Etat*, p. 263.

(3) Lavallée, *Histoire de France*, t. II, p. 42.

(4) *Recueil des comptes-rendus de l'Académie*, par Vergé et Loiseau, t. XII, p. 238.

(5) *A la Nation française*, brochure par Rabaut Saint-Étienne, 1788, page 61.

gleterre, la noblesse nouvelle soit acceptée par l'ancienne; qu'elle en devienne la tête, par cette raison qu'elle doit être animée d'un esprit plus en rapport avec celui de la nation, dont elle est récemment sortie? Non. La noblesse nouvelle montre un opiniâtre attachement à tous ses privilèges et elle est cependant répudiée, méprisée par l'ancienne. En 1789, aucun de ses membres ne fut accepté comme représentant de l'ordre de la noblesse aux États-Généraux (1).

Les nouveaux nobles, dont le nombre avait été sans cesse accru par la royauté, se vengaient du dédain que leur témoignait l'ancienne noblesse, en méprisant la bourgeoisie.

Dans l'ordre du clergé, il y avait le haut clergé, surchargé de richesses et d'honneurs; il y avait le clergé régulier, dont les richesses étaient également immenses; puis le bas clergé, les petits curés de campagne, dont l'état était presque misérable.

Dans le Tiers-État, il y avait la bourgeoisie, qui désertait la campagne et qui se croyait bien au-dessus des paysans. La bourgeoisie elle-même était divisée par des privilèges sans nombre. « On vient enfin de décider que l'eau bénite sera donnée au présidial avant de l'être au corps de ville. Le Parlement hésitait, mais le roi a évoqué l'affaire en son conseil et a décidé lui-même. Il était temps, cette affaire faisait fermenter toute la ville (2). » Une partie des notables d'une ville refusent obstinément de remplir leur office, parce que, dit l'intendant, « il s'est introduit dans l'assemblée quelques artisans auxquels les principaux bourgeois se tiennent humiliés d'être associés (3). » Tocqueville ne trouve pas moins de trente-six corps de notables dans une petite ville, tous séparés par des privilèges, par des préséances, qui les mettent sans cesse en guerre les uns contre les autres.

Dans la classe des artisans, il y avait des divisions innom-

(1) Rabaut Saint-Étienne, *ibidem*, page 83.

(2) Tocqueville, *Ancien régime*, p. 168.

(3) *Ibidem*.

brables; tous les corps de métiers avaient leurs privilèges et se faisaient des procès sans fin, quand l'un anticipait sur les privilèges de l'autre. Le titre de patron, dans toutes les corporations, était devenu le monopole d'un petit nombre de familles, qui se le transmettaient par hérédité et qui repoussaient tous ceux qui n'avaient pas de protection ou pas d'argent pour le payer.

La France était devenue une fourmilière de privilégiés, au-dessous desquels grouillait dans la misère et dans la sujétion, l'innombrable foule des petits ouvriers et des paysans.

L'unité ? elle n'existait pas plus que l'égalité; l'unité morale du moins, la seule qui compte. La centralisation bureaucratique ne peut former qu'une unité matérielle, grossière, propre seulement à entretenir une illusion pleine de dangers. La guerre était partout, parce que l'oppression et l'inégalité étaient partout, et cette guerre entre tous les éléments de la société ne demandait qu'une occasion pour faire explosion et pour produire les effets les plus terribles. C'est ce que l'on vit en 1790 et dans les années suivantes.

« J'ai peur que nos haines ne nous aient aveuglés. Nous avons vu le pouvoir central humilier la noblesse; nos pauvres âmes bourgeoises et prolétaires ont tressailli de joie, comme si renverser la noblesse pour y substituer le pouvoir d'un seul, c'eût été appeler la démocratie à la vie (1) »

Le despotisme a été désastreux dans son œuvre; il a détruit tout ce qui pouvait préparer le passage de l'ancienne société à une société nouvelle; il a dénaturé et débilité notre tempérament; il a déposé dans nos âmes des idées, des habitudes, des mœurs, qui depuis quatre-vingts ans nous empêchent de fonder un régime politique durable.

L'arrêt de développement de nos institutions, en nous forçant à faire en un jour des réformes politiques qui auraient dû être l'effet du progrès lent des siècles précédents, a rempli la France, d'abord de luttes terribles, puis de rancunes et de

(1) Edgar Quinet, *Philosophie de l'Histoire de France.*

haines qui durent encore et qui l'ont divisée en deux partis ennemis, qui semblent deux peuples sur un même sol.

La voie de la liberté eût été meilleure et plus courte. Nous serions arrivés à l'égalité bien avant 89, si nos légistes; c'est-à-dire nos savants en politique, avaient aidé et poursuivi le magnifique mouvement tenté par la bourgeoisie française, à l'époque d'Étienne Marcel. La liberté aboutit toujours et promptement à l'égalité, car la liberté est une force dans la main de celui qui la possède, une force qui permet de repousser toute oppression politique, c'est-à-dire toute inégalité. Avec la liberté, nous serions arrivés promptement à la véritable unité, à celle des esprits. Jamais les dernières revendications de la noblesse, à l'époque des guerres de religion et de la Fronde, n'auraient osé se produire, si la France avait eu une représentation nationale chargée de manifester sa volonté.

La voie dans laquelles les légistes nous avaient engagés conduisait à une impasse. Au XVIII^e siècle, toute réforme était devenue impossible; tout était privilège, tout était abus et les abus s'enchevêtraient si bien qu'il aurait fallu les réformer tous à la fois, ce qui était le sûr moyen d'avoir tout le monde contre soi.

Turgot en fit la dure expérience.

La Constituante aussi échoua, non-seulement par les excès auxquels conduisait fatalement une réaction violente contre un passé douloureux, mais encore par l'opposition formidable de tous les privilégiés: noblesse, clergé, magistrature, bourgeoisie, corporations ouvrières, qu'il fallut déposséder au même moment.

Ce n'a pas été la seule conséquence funeste du travail des légistes. Après la disparition de tout ce qu'il y avait de liberté, c'est-à-dire de bon dans nos anciennes institutions; une école se forma, au XVIII^e siècle, qui prétendit faire table rase de ce qui restait encore. Nous ne pouvons lui en faire un reproche, puisqu'on n'avait conservé que ce qu'il y avait de mauvais. Mais les hommes de cette école, confondant dans une même haine

le passé qu'ils ignoraient, avec le présent qui ne renfermait qu'injustice et oppression, voulurent faire sortir une nouvelle constitution, soit de leur raison seule, comme J.-J. Rousseau et les physiocrates, soit de l'étude des constitutions de Sparte et de Rome, comme l'abbé Mably.

En 1774, Turgot présentait au roi un plan de gouvernement qu'il avait fait rédiger par Dupont de Nemours, le chef des physiocrates. Dans ce plan, une série de conseils devaient s'élire les uns les autres. Les conseils des paroisses nommaient ceux des arrondissements ou districts, qui nommaient ceux des provinces, et ceux-ci nommaient la grande municipalité du royaume, espèce de conseil national, produit d'une élection au quatrième degré. Ce dernier conseil devait se borner à répartir les impôts entre les provinces et à donner des avis au roi. On voit jusqu'à quel point on avait perdu, en France, les traces de la tradition nationale et à quelles institutions factices on avait recours.

Le seul plan de réforme qui rappelât cette tradition, fut proposé par un étranger, par Necker. Les édits de 1778 et de 1779 établirent des assemblées provinciales dans le Berry et dans le Dauphiné et il devait en être établi de semblables dans toute la France. Ces assemblées étaient chargées de la répartition et de la levée des impositions, de l'entretien et de la construction de tous les chemins, des encouragements à l'agriculture, au commerce et à l'industrie. Elles se composaient de membres nommés, par le roi, moitié parmi le tiers et moitié parmi les deux autres ordres. Le vote avait lieu par tête.

L'assemblée du Dauphiné ne put se constituer. Cette province ne cessait de réclamer ses États provinciaux, qui lui avaient été enlevés par Richelieu; et elle ne consentit pas à les voir remplacés par une assemblée dont les membres étaient nommés par le roi et non par la libre volonté des habitants.

Ce plan de Necker fut repris en 1787 par Calonne, qui le combina avec celui de Turgot. Calonne établissait une série de conseils élus les uns par les autres et dont le premier, le conseil municipal, était seul élu par les habitants.

La réforme de Necker faisait disparaître les dernières libertés existant encore dans les pays d'États. Celle de Calonne les remplaçait par des nouveautés en dehors de la tradition nationale et qui ne pouvaient satisfaire l'opinion publique.

Après 89, nous verrons les hommes de la théorie pure, que Napoléon appela avec juste raison les *idéologues*, Sieyès, Condorcet, Daunou, Rœderer, peser sur nos assemblées législatives pour leur imposer leurs rêves, et les réaliser dans la Constitution de l'an III; puis en l'an VIII restaurer la centralisation de l'ancien régime et croire avoir sauvé la liberté, parce qu'ils ont mis à la tête de cette centralisation un consul nommé par le peuple. C'était l'accomplissement de l'idéal des légistes ; c'était la restauration du césarisme romain dans toute sa perfection. Chose étrange ! notre préjugé contre l'ancien régime nous a empêchés de lui emprunter les libertés dont il a joui pendant des siècles et nous acceptons, non-seulement sans protester mais avec amour, ce que cet ancien régime a produit de plus mauvais: la centralisation administrative.

Sieyès est l'inspirateur de la Constitution de l'an VIII. C'est à l'organisation du despotisme qu'aboutit le génie de cet homme qui, avec une constance ou plutôt un entêtement remarquable, poursuivit, à travers toutes les phases de la révolution, le rêve de ceux qui prétendent refaire à priori la Constitution d'un peuple.

C'était logique. Tout homme qui part de la raison pure en politique, aboutit au despotisme. La raison demande une réalisation immédiate, très prochaine au moins, d'un idéal exempt de toutes les imperfections qu'ont renfermées jusqu'à ce jour, les sociétés humaines. Cet idéal ne peut être réalisé promptement que par un pouvoir central assez puissant pour surmonter toutes les résistances, tous les préjugés, tous les intérêts lésés par les réformes. Si ce pouvoir fort parle au nom de la souveraineté du peuple, on arrive logiquement, avec Rousseau, à confondre ensemble le despotisme et la liberté.

Depuis, nous avons essayé, mais en vain, de limiter les

pouvoirs de César. Quel que fût son nom, empereur ou roi, il nous a montré que la centralisation dont il disposait, le rendait tout-puissant. Des révolutions incessantes, toutes causées par des entreprises du pouvoir central sur la liberté, même celles qui n'ont pas été le résultat d'un coup d'État, auraient dû nous démontrer que nous avions tenté de réaliser une utopie.

Il est temps de retourner à l'expérience, à notre tradition nationale, à celle de la liberté; non pas à cette liberté théorique qui consiste à prononcer des discours, à écrire des articles de journaux, et à prétendre au gouvernement de la France, sans avoir appris la politique ailleurs que dans les livres, et dans les petits raisonnements que chacun fait éclore de son cerveau; mais à cette liberté pratique, à cette liberté d'action qui remet entre les mains des citoyens, l'administration directe de la plus grande partie des affaires publiques; à celle qui leur donne la capacité, l'intelligence et le bon sens, qui les éloigne des utopies et qui met une barrière infranchissable aux tentatives d'arbitraire et de despotisme, d'où qu'elles viennent.

---

# CHAPITRE II

## ORGANISATION LOCALE DE 1789

### § Ier. — *Circonscriptions*

Les raisons qui déterminèrent la Constituante à changer les anciennes circonscriptions de la France, sont indiquées dans le rapport que Thouret vint lire à la séance du 29 septembre 1789, au nom du comité de Constitution.

« Le royaume est partagé en autant de divisions différentes » qu'il y a d'espèces de régimes et de pouvoirs : En *Diocèses*, » sous le rapport ecclésiastique ; en *Gouvernements*, sous le » rapport militaire ; en *Généralités*, sous le rapport administratif ; en *Bailliages*, sous le rapport judiciaire. Non-seulement, il y a des disproportions trop fortes en étendue de » territoire, mais ces antiques divisions sont vicieuses sous » plusieurs rapports, tant physiques que moraux..... D'autres » considérations aussi pressantes ne permettaient pas de conserver l'ancienne distribution des provinces. En effet, il » paraissait à craindre que des hommes pervers, ambitieux, » ne profitassent de l'effervescence momentanée de tous les » pouvoirs, pour amener le démembrement et la dissolution » de la monarchie. »

Thouret faisait allusion à la résistance aux réformes, que les parlements, la noblesse et le clergé essayaient d'appuyer sur l'esprit de certaines provinces.

Pour remplacer les anciennes circonscriptions, Thouret proposait de diviser la France en quatre-vingts grandes parties sous le nom de départements, renfermant chacune environ

324 lieues carrées. On devait procéder à la division, en partant de Paris comme centre. Chaque département devait être partagé en neuf districts, portant le nom de communes, et ces grandes communes, assez semblables à nos arrondissements, auraient constitué les principales unités politiques et administratives de la France.

Dans chaque département et dans chaque district ou commune, il devait être établi une administration composée de deux parties : l'une, délibérant sous le nom d'Assemblée administrative ; l'autre, exécutant sous le nom de Directoire.

Ces administrations ne devaient être, suivant le rapport de Thouret, que les *agentes* du pouvoir exécutif central, que les dépositaires de l'autorité du roi, pour agir en son nom et sous ses ordres. « La représentation nationale, pour la » législature, et l'administration provinciale, pour l'adminis- » tration générale, composent ensemble le grand édifice » national (1). »

Mais au-dessous, ou à côté de cet édifice pour l'administration des intérêts généraux, il devait y en avoir un second, chargé des intérêts locaux, sous le nom d'Administration municipale. Ce que le projet de Thouret proposait comme élément municipal, c'étaient les 720 grandes divisions désignées sous le nom de districts ou de communes. A la tête de chacune de ces grandes communes devait se trouver une assemblée, délibérant sur les intérêts locaux, et un maire chargé de l'exécution. Quant aux villes et aux paroisses rurales, elles ne devaient avoir qu'une agence sous le nom de Bureau municipal, pour exécuter les ordres du maire du district.

Un article, placé en tête du *Moniteur* du 29 octobre 1789, nous apprend que « ce système de gouvernement dont aucune » nation, aucun siècle n'offrait de modèle (singulier éloge !) » fut conçu par le génie profond et analytique de l'abbé » Sieyès. »

(1) Rapport de Thouret. *Moniteur universel* (Séance du 29 septembre 1789.)

L'assemblée constituante n'adopta pas cette organisation artificielle : elle en repoussa, au contraire, toutes les parties fondamentales ; elle repoussa la division de la France en circonscriptions renfermant un même nombre de lieues carrées, égales comme les cases d'un échiquier et qu'on aurait pu numéroter, ainsi que le proposa un député ; elle repoussa l'idée de faire des assemblées et des directoires de département, les *agentes* exclusives du pouvoir central.

Le plan qu'elle adopta fut très différent. Au lieu des deux édifices proposés par Thouret, elle n'en admit qu'un seul ; les assemblées départementales et communales furent chargées, tout à la fois, de l'administration des intérêts généraux et de celle des intérêts locaux ; elle conserva les paroisses sous le nom de communautés de campagne.

Deux courants s'étaient formés au sein de la Constituante. Certains députés voulaient détruire tout souvenir, toute indépendance des provinces ; d'autres, comprenant que l'élément provincial est aussi nécessaire à la vie politique d'une nation que l'élément communal lui-même, voulaient seulement affaiblir les provinces trop grandes et les soumettre toutes à des lois uniformes. En général, ces derniers étaient les députés des pays d'États ; ils pensaient qu'il fallait diviser les provinces et non les anéantir.

La discussion commença par un discours de Mirabeau : « Je suis effrayé, dit-il, de la division de la France, que le » comité a fait trop sur une carte et dans son cabinet. Ce » n'est pas le royaume que je veux faire diviser, mais les » provinces. Je demande que les départements ne soient for- » més que par les citoyens de la même province, qui déjà se » connaissent ; qui sont déjà liés par mille rapports. Le même » langage, les mêmes mœurs doivent continuer de les attacher » les uns aux autres (1). »

Pétion appuya Mirabeau : « Il est très nécessaire, nous » a-t-on dit, de rompre les anciennes habitudes, les préjugés

(1) Séance du 9 novembre 1789.

« des provinces ; ce raisonnement est spécieux... les immu-
» nités, les privilèges, tel est le germe des divisions, mais
» dès que le même régime sera uniforme pour toutes les
» provinces, ne craignez plus l'esprit particulier des habitants
» de provinces. »

Les raisonnements de Mirabeau et de Pétion convainquirent l'assemblée et, dans la séance du 11 novembre 1789, elle décida la nouvelle division du royaume, telle qu'elle est réglée par les premiers articles de la loi de janvier 1790.

Art. Ier. — « Il sera fait une nouvelle division du royaume
» en départements, tant pour la représentation que pour l'ad-
» ministration. Ces départements seront au nombre de
» soixante-quinze à quatre-vingt-cinq. »

Art. II. — « Chaque département sera divisé en districts,
» dont le nombre, qui ne pourra être ni au-dessous de trois,
» ni au-dessus de neuf, sera réglé par l'assemblée nationale,
» suivant le besoin et la convenance du département, après
» avoir entendu les députés des provinces. »

Art. III. — « Chaque district sera partagé en divisions
» appelées cantons, d'environ quatre lieues carrées. »

Art. VII. — « Il y aura une municipalité en chaque ville, bourg, paroisse ou communauté de campagne. »

Cette division laissait, au comité de constitution, une latitude entre soixante-quinze et quatre-vingt-cinq départements, afin de permettre à ce comité d'avoir égard aux intérêts dont il s'agissait de déterminer les circonscriptions.

L'Instruction de l'assemblée nationale, en date du 8 janvier 1790, forme un commentaire nécessaire à l'application de la loi. On y lit : « L'assemblée nationale a tracé les limites de chaque département et de chaque district, telles qu'elles ont paru convenables au premier aperçu. Si les détails de l'exécution font découvrir le besoin ou la convenance de quelques changements à cette démarcation, il est difficile que les motifs en soient assez pressants pour que les divisions indiquées par l'assemblée nationale ne puissent pas être suivies, au moins instantanément, pour la première tenue des assemblées

qui vont être convoquées et rien ne pourrait autoriser un plus long retardement. »

« Cette exécution préalable ne nuira point aux représentations de ceux qui se croiront fondés à en faire. Les corps administratifs, une fois formés et établis en chaque département et en chaque district, deviendront les juges naturels de ces convenances locales. Ils feront, de concert entre eux, toutes les rectifications dont leurs limites respectives se trouveront susceptibles, pour concilier l'intérêt des particuliers avec le bien général; et s'il arrivait qu'ils ne pussent s'accorder sur quelques-unes, l'assemblée nationale les règlera sur les mémoires qu'ils lui feront parvenir. » Il est impossible de montrer plus de sagesse et plus de prudence. Ce fut la loi du 4 mars 1790 qui divisa définitivement la France en quatre-vingt-trois départements et en districts.

On peut voir par le tableau qui est en tête de cette loi, que le comité de Constitution se conforma, d'après les décisions de l'assemblée, à l'opinion de Mirabeau, et que les départements ont été formés par des habitants d'une même province. Un grand nombre de provinces furent conservées sous le nom de départements, sauf quelques rectifications peu importantes, mais indispensables à cause de leur forme irrégulière. Nous citerons : l'Angoumois, la Touraine, le Nivernais, le Quercy, le Rouergue, le Bourbonnais, le Périgord, la Bresse, le Roussillon, qui devinrent les départements de la Charente, d'Indre-et-Loire, de la Nièvre, du Lot, de l'Aveyron, de l'Allier, de la Dordogne, de l'Ain et des Pyrénées-Orientales.

Les Pays trop petits furent réunis ensemble; le Lyonnais, le Forez et le Beaujolais formèrent le département de Rhône-et-Loire, aujourd'hui du Rhône; l'Aunis et la Saintonge formèrent la Charente-Inférieure; le Béarn et le pays Basque devinrent les Basses-Pyrénées; Bigorre et les quatre vallées prirent le nom de Hautes-Pyrénées; Couserans et Foix formèrent l'Ariège.

Les provinces trop grandes durent être divisées, mais on

respecta autant que possible les anciennes limites. La Bretagne fut partagée en cinq départements ; la Normandie avec le Perche, aussi en cinq ; la Provence avec l'adjonction du Comtat Venaisin, en trois ; le Dauphiné, la Franche-Comté et le Poitou, chacun en trois ; l'Alsace et le Berry chacun en deux. La Bourgogne forme quatre départements avec l'adjonction de quelques petits pays, tels que le Senonais, l'Auxerrois et la Bresse ; le Languedoc forme sept départements, en gagnant Comminges, Nebouzan et Rivière-Verdun ; la Guyenne forme quatre départements avec l'adjonction de petits pays, tels que l'Agenois, le Condomois, le pays de Marsan et Landes. L'examen d'une carte de l'ancienne France prouve que ces adjonctions, très peu importantes, étaient nécessitées par l'extrême irrégularité des anciennes provinces.

Ainsi, les grandes provinces, celles dont on aurait pu craindre l'esprit provincial, celles mêmes qui avaient protesté énergiquement contre le nouvel ordre de choses, furent simplement divisées et non disloquées.

La division opérée en 1790 n'a donc pas rompu les affinités naturelles, et nos départements ne sont pas des créations aussi artificielles qu'on l'a soutenu (1). On pourrait même démontrer, qu'ils sont plus conformes aux races, aux langues, aux mœurs, aux traditions, que ces anciennes provinces qui furent, en partie, le résultat de conquêtes faites par des seigneurs peu soucieux de la communauté de race ou d'intérêts, des pays qu'ils s'annexaient.

Prenons la Bretagne. Sur les cinq départements qu'elle renferme, deux, le Morbihan et le Finistère parlent encore le vieux celtique, langue inconnue dans l'Ille-et-Vilaine et dans la Loire-Inférieure et qui n'est parlée que dans une très minime partie des Côtes-du-Nord. Le Morbihan et le Finistère se distinguent, des trois autres départements, non-seulement par la langue et par les mœurs, mais par le sol et par la culture. Ils élèvent principalement des chevaux, des bœufs, et des

(1) Projet de Nancy, p. 52.

moutons, tandis que l'Ille-et-Vilaine et les Côtes-du-Nord se livrent principalement à la culture des céréales. La Loire-Inférieure cultive la vigne.

Les traditions, les mœurs, les idées, et on peut ajouter la race, ne sont pas les mêmes, dans le pays breton et dans la partie française de la Bretagne. Les civilisations romaine et française ont pénétré profondément dans cette dernière partie, qui ne diffère en aucune façon du reste de la France. Les habitants du pays breton ne s'y trompent pas, et ils traitent dédaigneusement de *Gallos,* les habitants de la Loire-Inférieure, de l'Ille-et-Vilaine et des Côtes-du-Nord.

Il en est de même de l'ancien duché de Normandie, qui se divisait en Haute et Basse Normandie. Dans la première, on distinguait le pays de Caux, qui était maritime et commercial, puisqu'il renfermait les villes de Caudebec, de Saint-Valery, de Dieppe et du Tréport; on y trouvait aussi l'Evrecin, ancien comté d'Évreux, qui eut, pendant longtemps, une existence indépendante, et dont les habitants, de race très distincte, portaient anciennement le nom de *Aulerci Eburovices.* La Basse Normandie se composait de la campagne de Caen, du Bessin, du Cotentin, de l'Avranchin, du Bocage et de la campagne d'Alençon.

Ces divers noms prouvent que la Normandie s'était constituée de pièces et de morceaux, ayant souvent des origines et des intérêts très divers.

Le Languedoc se divisait en Languedoc propre eten Languedoc annexe. Le Languedoc propre se subdivisait à son tour, en Bas-Languedoc, qui comprenait Nîmes, Uzès, Montpellier, Alais; et en Haut-Languedoc, qui renfermait Toulouse, Comminges, Lauraguais. Il y avait aussi les pays du littoral, Agde, Béziers, Narbonne. Le Languedoc annexe se composait du Vivarais, du Gévaudan et du Quercy Languedocien.

On put affirmer que, par la division des grandes provinces en départements, beaucoup de pays annexés par la

conquête, furent rendus à leurs intérêts propres, à leurs traditions particulières, à leurs mœurs et à leurs races distinctes. Nous sommes heureux de nous rencontrer, dans cette opinion, avec M. de Lavergne : « Presque toutes les provinces ont accueilli, avec satisfaction, une division (en départements), qui a plus de causes historiques et naturelles qu'on ne croit (1). »

Thouret, après avoir modifié le premier plan du comité de constitution, put donc dire : « Ces affections d'unité provin-
» ciale qu'on croit si dangereux de blesser, ne sont pas même
» offensées par le plan du comité, puisqu'aucune province
» n'est détruite, ni véritablement démembrée, et qu'elle ne
» cesse pas d'être province et province de même nom qu'au-
» paravant, pour avoir des divisions nouvelles de représenta-
» tion et d'administration. »

L'assemblée nationale respecta beaucoup plus les circonscriptions des provinces que ne l'avait fait la royauté, qui ne tint aucun compte de leurs limites, quand elles n'eurent plus leurs Etats. Dès le XVI^e siècle, les provinces ou pays, qui étaient au nombre de 80 environ, furent divisés en 12 grands gouvernements militaires, et plus tard en 25. Il n'y eut pas plus de concordance entre les circonscriptions judiciaires et les provinces ; les parlements furent d'abord au nombre de 8, puis ensuite au nombre de 13. Un Edit de 1551 créa les Présidiaux, véritables tribunaux de première instance, fixés d'abord au nombre de 82, puis au nombre de 100. Au point de vue financier, la France était divisée en 32 généralités.

A ces divisions irrégulières, et se mêlant les unes aux autres, la Constituante substitua une division, tout à la fois politique, administrative et judiciaire, qui respectait les mœurs, les intérêts et même la tradition.

Le mot département n'était pas nouveau ; il était fréquem-

(1) *Assemblées provinciales*, préface.

ment employé dans l'ancien régime (1). On appelait autrefois élection ou département une circonscription dans laquelle se faisait le repartement ou le département de l'impôt.

La persistance des provinces, même de celles qui furent divisées, ne fut pas seulement admise en théorie ; on donna aux départements voisins et par conséquent à ceux qui étaient sortis d'une même province, le droit de s'entendre pour les affaires d'intérêt commun ; non seulement pour la liquidation des affaires de l'ancienne province (2) ou pour la rectification de leurs limites respectives (3), mais encore pour la confection des routes, chemins, canaux, qui les joignaient. « Lorsque les projets seront communs à plusieurs départements, ce sera un motif de plus pour les directeurs, de se concerter entre eux avant d'en faire entreprendre la formation (4). »

Les délimitations des départements ont reçu peu de changements, depuis qu'elles ont été fixées par la loi du 4 mars 1790, mais la liberté accordée aux départements, de se concerter, de s'entendre a disparu pendant 70 ans, sous le régime de la loi de pluviôse an VIII.

Les districts furent délimités d'une manière provisoire par la lettre patente du 4 mars 1790. — On lit dans la proclamation du roi en date du 20 août 1790 : « Les directoires de départements et de districts peuvent maintenant examiner leurs limites respectives, et se proposer mutuellement les changements qu'ils jugeront nécessaires. » Aucun changement ne pouvait être fait sans l'assentiment de l'Assemblée nationale.

Il y eut de nombreuses réclamations, contre le trop grand nombre de districts créés par la lettre patente du 4 mars ; la

(1) « Copie du procès-verbal sera remise au bureau du département, district ou élection. » Voyez une brochure publiée en 1788 par Rabaut Saint-Etienne : *A la nation française*, page 76.

(2) Décret du 22 déc. 1789, section III, art. 10, et Instruction du 8 janvier 1790, section VI.

(3) Instruction du 12 août 1790, § 3.

(4) Instruction du 17 avril 1791, sur les ponts et chaussées, § 3.

cause de ces réclamations se trouve indiquée dans une délibération du conseil général des Côtes-du-Nord (1) : « chaque district ne peut, sans les plus grands inconvénients, être soumis à supporter isolément ses frais d'administration particulière et ceux de l'administration de la justice. »

Les districts furent supprimés par la constitution de l'an III, qui les remplaça par de grandes municipalités de canton. Ils furent rétablis par la constitution de l'an VIII, sous le nom d'arrondissements communaux ; mais le nombre en fut diminué d'un tiers au moins.

Le canton faisait partie des anciennes circonscriptions administratives, qui étaient : la province, les vigueries ou les diocèses, les cantons et les paroisses. Le canton est, de toutes les circonscriptions, la plus naturelle après la commune ; des relations d'intérêt s'établissent forcément entre des communes voisines, à l'occasion de leurs chemins, de leurs ponts, etc. Avant 1789, le canton était un centre d'exécution pour certains intérêts locaux ; il est probable qu'il y eut autrefois des assemblées cantonales composées de délégués des paroisses, mais le mode de ces assemblées n'est point indiqué dans les monuments de notre ancien droit législatif (2). Le pouvoir exécutif dans les provinces, même en ce qui concernait les intérêts des paroisses, étant passé tout entier dans les mains des intendants, le rôle du canton avait entièrement disparu. C'est ce qui explique pourquoi la Constituante se borna à en faire un centre électoral et judiciaire.

On voit par la proclamation du roi, en date du 20 août 1790, que beaucoup des anciens cantons avaient une étendue démesurée, qui les mettait hors d'état de répondre à leur destination nouvelle. Les directoires de districts furent chargés de préparer le plan de leur délimitation : « Ils le présenteront au

(1) Registre des délibérations de l'assemblée départementale des Côtes-du-Nord. — 23 novembre 1790.

(2) Béchard, *l'Administration de la France*, t. I, p. 272.

» Directoire du département avec l'exposé de leurs motifs. Le » Directoire du département prononcera après avoir entendu » le procureur-général-syndic et en rendra compte au pouvoir » législatif (1). »

Le trop grand nombre de cantons, soixante-dix pour le département des Côtes-du-Nord au lieu de quarante-huit qui existent actuellement, donna lieu aussi à des réclamations, surtout lorsque la Constitution de l'an III y eut placé le centre de l'administration des communes. On trouvait difficilement des bourgs assez populeux et offrant des ressources intellectuelles et matérielles suffisantes, pour y établir les chefs-lieux de canton ; les petits cantons succombaient sous la charge des *sous additionnels* nécessaires au paiement des dépenses municipales et à celles des justices de paix, mises à leur charge par la loi du 15 frimaire an VI (2). Les conseils de districts proposèrent des réductions dans le nombre des cantons. Cependant la loi du 28 pluviose an VIII, les multiplia encore ; dans le département des Côtes-du-Nord, il y en eut quatre-vingt-deux au lieu de soixante-dix (3).

A la suite de la loi du 5 pluviose an IX, portant réduction du nombre des justices de paix, le nombre des cantons fut réduit par différents actes du gouvernement et il fut fixé, ainsi que leur circonscription, à peu près conformément à ce qui existe actuellement.

On fit à cette époque une modification fâcheuse. Depuis 1790, les chefs-lieux de département et d'arrondissement, c'est-à-dire les villes les plus importantes, formaient à elles seules un canton. Après l'an IX, toutes les villes furent partagées entre plusieurs cantons, auxquels on adjoignit des communes rurales souvent très éloignées et dont les intérêts sont non-seulement

(1) Proclamation du 20 août 1790.

(2) Registre des délibérations du Directoire du district de Lamballe (Côtes-du-Nord).

(3) Voir le tableau des cantons et arrondissements communaux annexé à la loi du 28 pluviose an VIII.

distincts mais opposés à ceux des villes; par exemple en ce qui concerne les routes et les octrois. Ces intérêts opposés ne peuvent trouver un défenseur impartial dans un seul et même conseiller général, qui tantôt est nommé par la ville et tantôt par la campagne.

Le 11 novembre 1789, l'Assemblée constituante décida « qu'il y aurait une municipalité dans chaque ville, bourg, village et communauté de campagne (1). » Cette phrase ne veut pas dire, ainsi qu'on l'a cru, qu'il y aurait une municipalité dans chaque paroisse existant alors, mais bien dans chaque communauté de campagne qui serait conservée comme centre administratif. Nous allons en donner la preuve.

L'Assemblée n'ignorait pas que beaucoup des anciennes paroisses étaient trop petites pour fournir les éléments d'une bonne organisation. La situation était d'autant plus fâcheuse que, depuis l'anéantissement des libertés locales, presque tous les gens aisés et instruits avaient émigré dans les villes, et que ceux qui continuaient d'habiter les paroisses manquaient de toute expérience administrative. « Une paroisse, disait Turgot, est un assemblage de cabanes et d'habitants non moins passifs qu'elles. » Les documents du XVIII^e siècle sont remplis de plaintes que font naître l'inertie et l'ignorance des collecteurs et des syndics de paroisses (2).

La Constituante se préoccupa de cet état de choses, et c'est bien à tort qu'on lui attribue la conservation de toutes les anciennes paroisses en qualité de communes. Nous rencontrons cette erreur même chez Vivien, d'ordinaire si au courant de tout ce qui concerne l'organisation locale (3). La Constituante décida sagement que les questions qui touchaient à la circonscription des communes seraient renvoyées aux

(1) Voyez l'Instruction de l'Assemblée nationale du 14 décembre 1789.

(2) Tocqueville, anc. régime, p. 98.

(3) Vivien, rapport sur la loi de 1836.

assemblées de département, qui décideraient d'après les convenances locales et l'intérêt public. L'Instruction du 20 août 1790 porte (§ III) : « Il peut être à la convenance de plusieurs municipalités de se réunir en une seule municipalité; il est dans l'esprit de l'Assemblée nationale de favoriser ces réunions, et les corps administratifs doivent tendre à les provoquer et à les multiplier, par tous les moyens qui sont en leur pouvoir. » Les directoires de districts furent chargés de proposer les circonscriptions des communes, et la même Instruction du 20 août ajoute (§ III) : « A mesure que le Directoire de département recevra de ceux des districts, les états ou tableaux des municipalités, il les communiquera au procureur-général-syndic, et après l'avoir entendu, il décidera définitivement, quelles municipalités doivent exister et quelles doivent être annulées. »

Cette Instruction ne resta pas lettre morte ; on peut s'en assurer par les délibérations des conseils de département. Nous rapporterons, comme exemple, ce qui se fit dans les Côtes-du-Nord. Le conseil de ce département entendit, dans la séance du 19 mai 1792, le rapport du procureur-général-syndic sur les projets de circonscription des paroisses, préparés par les directoires des districts ; il entendit aussi les pétitions des habitants. Un vicaire général, fondé de pouvoirs de l'évêque, assistait à la délibération.

« Après avoir entendu le procureur-général-syndic et avoir consulté le fondé de pouvoir de l'évêque, le conseil général, guidé par la connaissance des localités, les cartes du département et le tableau de population, émet l'avis que les circonscriptions des paroisses soient fixées comme suit, sauf aux commissaires qui seront nommés, à rapporter procès-verbaux des limites et débornement et à désigner les églises qu'il sera le plus convenable de conserver pour oratoires nationaux, eu égard à la distance des lieux et à la commodité des habitants (1). »

(1) Procès-verbaux de l'administration du département des Côtes-du-Nord. — Séance du 19 mai 1792.

Par le tableau des communes qui furent conservées dans ce département, on peut voir qu'une moitié au moins des paroisses anciennes furent réunies à d'autres, et qu'un certain nombre de ces paroisses, supprimées comme communes, furent maintenues comme *oratoires nationaux*, pour nous servir des expressions du temps, c'est-à-dire comme succursales pour l'exercice du culte. Nous citerons le district de Dinan, dans lequel vingt-trois communautés seulement furent conservées et vingt-neuf paroisses rattachées à ces vingt-trois. Parmi ces vingt-neuf paroisses, qui disparaissaient comme centres administratifs, sept seulement furent conservées pour l'exercice du culte.

Un décret du 10 brumaire an II, substitua la dénomination de *commune* à celle de communauté d'habitants, de ville, de bourg ou de village. On dit alors : la Commune de Paris ou de Lyon, aussi bien que la Commune de Bougival.

Après le 9 thermidor, il y eut une violente réaction contre les comités locaux, que la Convention avait établis dans chaque commune pour l'exécution de ses ordres. Ce fut le motif pour lequel on supprima, pour ainsi dire, les communes, puisqu'on supprima leurs conseils. On ne laissa dans chacune d'elles, qu'un agent municipal agissant sous les ordres de la municipalité de canton. En même temps, sous l'influence de la réaction religieuse qui se manifesta pendant le Directoire, on rétablit toutes les anciennes paroisses, ainsi que le prouvent les procès-verbaux de l'administration des Côtes-du-Nord (1), mais seulement pour l'usage du culte. Sous le courant d'une opinion contraire, en 1792, on avait eu le tort de supprimer l'exercice du culte dans la moitié des paroisses. L'éloignement et des chemins en très mauvais état, empêchaient les habitants de se rendre aux églises conservées.

La Constitution de l'an VIII rétablit toutes les anciennes paroisses à l'état de centres administratifs, et c'est ce qui

(1) Séance du conseil de département du 15 pluviose, an V.

explique comment il y a, en France, tant de communes de 100 et de 200 habitants.

## § II. — *Organisation départementale de la Constituante.*

Les circonscriptions locales étant déterminées, il restait à s'occuper d'un travail beaucoup plus difficile, celui de leur organisation.

La discussion de cette organisation commença le 23 novembre 1789, sur un article dont le comité de Constitution présentait ainsi la rédaction : « Les assemblées administratives » étant instituées dans l'ordre du pouvoir exécutif, seront les » agentes de ce pouvoir. Dépositaires de l'autorité du roi, » comme chef de l'autorité nationale, elles agiront en son » nom et lui seront entièrement subordonnées. »

C'était le système de Sieyès; il fut repoussé sur ce point, comme il avait été repoussé sur le morcellement artificiel de la France.

Lanjuinais le combattit avec énergie :

« L'article qu'on vous propose refuse, aux administrations » locales, des pouvoirs que les plus grands excès du despo- » tisme n'avaient pas enlevés aux plus chétives assemblées » administratives. Ainsi un ministre voudrait, du fond de son » cabinet, conduire toutes les parties de l'administration des » provinces; je le comparerais avec raison au ministre qui, » sous Louis XIV, prétendait diriger Turenne du fond de son » boudoir. »

Le député Populus parla dans le même sens :

« Ce principe mettrait les provinces dans une dépendance » absolue du pouvoir exécutif. Bientôt, nous verrions les » assemblées administratives, sans liberté, sans énergie. » Cependant toute administration doit pouvoir agir par elle- » même, et dans le moment où vous croiriez avoir établi la » liberté, aucun district n'aurait la liberté d'ouvrir un chemin

» sans l'approbation des agents ministériels, que le roi serait » obligé de nommer. »

Regnauld de Saint-Jean-d'Angély rappela l'arbitraire et le despotisme exercé par les intendants :

« Il existe dans les provinces, des agents de l'autorité, » ennemis de la liberté publique, les intendants. Le souvenir » de leur effrayant pouvoir a causé les inquiétudes qui viennent » de se manifester. Les amis de la liberté ont craint que l'ad- » ministration de l'impôt ne tombât entre les mains de ces » fléaux des provinces. »

Ce souvenir du despotisme des intendants faisait bien comprendre tout le danger du système proposé par le comité de Constitution. L'article fut donc modifié ; ces mots : « elles lui seront entièrement subordonnées, » furent remplacés par ceux-ci : « elles ne pourront exercer les fonctions qui leur » sont confiées, que selon les règles prescrites par la Consti- » tution et par les décrets des législateurs, sanctionnés par le » roi. » Pour empêcher que le roi ou les ministres ne fussent tentés de se subordonner les assemblées administratives, on ajouta (art. 9) : « Il n'y aura aucun intermédiaire entre les administrations de département et le pouvoir exécutif suprême. Les intendants et leurs subdélégués cesseront toutes fonctions aussitôt que les administrations de département seront entrées en activité. » Le principe qui dirigeait la Constituante fut formulé par Duport, dans son rapport sur la justice criminelle (séance du 26 décembre 1790) : « La maxime fondamentale de notre gouvernement, c'est que la force exécutive du monarque ne puisse jamais atteindre les individus que par l'intermédiaire nécessaire des agents élus par le peuple. »

La Constituante décida (1) qu'une assemblée chargée de l'ad-

(1) Lettres patentes du roi sur un décret de l'Assemblée nationale pour la constitution des assemblées primaires et des assemblées administratives, 22 décembre 1789-janvier 1790.

Instruction de l'Assemblée nationale sur la formation des assemblées représentatives et des corps administratifs, 8 janvier 1790.

Proclamation du roi sur une instruction de l'Assemblée nationale concernant les fonctions administratives, 20 août 1790.

ministration serait élue par tous les citoyens âgés de vingt-cinq ans et payant une contribution directe équivalente à trois journées de travail. Ces citoyens portèrent le nom de citoyens actifs. Pour être éligible, il fallait payer une contribution directe de la valeur d'au moins dix journées de travail. Les membres des assemblées administratives étaient au nombre de trente-six; ils se renouvelaient par moitié tous les deux ans. Chaque Administration de département était divisée en deux sections : l'une sous le nom de *Conseil de département*, l'autre sous celui de *Directoire de département* » (loi du 22 décembre 1789-janvier 1790, art. XX, section II).

Le Conseil de département tenait annuellement une session, pour arrêter les règles de chaque partie de l'administration, pour ordonner les travaux, pour fixer les dépenses et pour recevoir le compte de la gestion du Directoire. La première session, celle de 1790, pouvait être de six semaines; celle des années suivantes ne devait pas excéder un mois (art. XXI).

Le Conseil de département élisait huit de ses membres, pour composer le Directoire qui se renouvelait tous les deux ans par moitié (art. XXIII). Le Directoire était toujours en activité pour l'expédition des affaires.

Cette organisation se complétait par un *Procureur-général syndic* nommé par les mêmes électeurs et en même temps que les membres du conseil de département.

L'organisation du district était la reproduction de celle du département; on y trouvait une assemblée de douze membres élus. Chaque Administration de district se divisait en deux sections : l'une, sous le nom de *Conseil de district*, l'autre, sous celui de *Directoire de district;* ce directoire était composé de quatre membres. Enfin, il y avait un *Procureur-syndic* de district.

Les administrations de districts étaient entièrement subordonnées aux administrations de département; elles n'agissaient que par leurs ordres.

Voilà l'organisation. Voyons maintenant quelles attributions

étaient données, soit aux conseils de département, soit aux directoires, soit aux procureurs-généraux-syndics.

Art. Ier (section III). — « Les administrations de départe-
» ment seront chargées, sous l'inspection du corps législatif et
» en vertu de ses décrets, 1° de répartir toutes les contribu-
» tions directes imposées à chaque département ; cette répar-
» tition sera faite par les administrations de département entre
» les districts de leur ressort et par les administrations de
» district entre les municipalités ; 2° d'ordonner et de faire
» faire, suivant les formes qui seront établies, les rôles d'as-
» siette et de cotisation entre les contribuables de chaque
» municipalité ; 3° de régler et de surveiller tout ce qui con-
» cerne, tant la perception et le versement du produit de ces
» contributions, que le service et les fonctions des agents qui
» en seront chargés ; 4° d'ordonner et de faire exécuter le
» paiement des dépenses qui seront assignées, en chaque dépar-
» tement, sur le produit des mêmes contributions. »

Ainsi, pour tout ce qui regarde la répartition et la perception de l'impôt, l'administration de département ne peut agir qu'en vertu des décrets du corps législatif. L'assemblée nationale se rappelait que, depuis trois cents ans, les impôts étaient levés sans que la France fût consultée. Cet article est la traduction de cet ancien principe de droit politique français : aucun impôt ne peut être levé sans le consentement de la nation.

Art. II. — Les « administrations de département seront en-
» core chargées, sous l'autorité et l'inspection du roi, comme
» chef suprême de la nation et de l'administration générale
» du royaume, de toutes les parties de cette administration,
» notamment de celles qui sont relatives : 1° au soulage-
» ment des pauvres et à la police des mendiants et vagabonds ;
» 2° à l'inspection et à l'amélioration du régime des hôpitaux,
» Hôtels-Dieu, établissements et ateliers de charité, prisons,
» maisons d'arrêt et de correction ; 3° à la surveillance de
» l'éducation publique et de l'enseignement politique et moral ;

» 4° à la manutention et à l'emploi des fonds destinés, en » chaque département, à l'encouragement de l'agriculture, » de l'industrie et à toute espèce de bienfaisance publique; » 5° à la conservation des propriétés publiques; 6° à celle » des forêts, rivières, chemins et autres choses communes; » 7° à la direction et confection des travaux pour la confec- » tion des routes, canaux, et autres ouvrages publics autorisés » dans le département; 8° à l'entretien, réparation et recon- » struction des églises, presbytères et autres objets nécessaires » au service du culte religieux; 9° au maintien de la salubrité » et de la tranquillité publique; 10° enfin, au service et à » l'emploi des milices ou gardes nationales. »

Il est nécessaire de se rendre un compte exact des attributions données aux administrations de département, par la loi de 1790, et surtout des rapports de subordination qu'indiquent ces mots : *sous l'autorité et l'inspection du roi;* car on a soutenu que, d'après les lois de la Constituante, le département n'était qu'une simple division territoriale, formée pour faciliter l'action du gouvernement et qu'il n'avait ni existence propre, ni intérêts distincts de ceux de l'État.

Cette erreur vient de ce qu'on a confondu l'autorité et l'inspection; on a cru que, dans la pensée de la Constituante, ces deux mots signifiaient une seule et même chose, et s'appliquaient aux mêmes objets. L'article 5 montre qu'ils s'appliquent à des choses différentes. Cet article 5 est ainsi rédigé : « Les délibérations des assemblées administratives de dépar- » tement, sur tous les objets qui intéressent le régime de » l'administration générale du royaume, ou sur des entre- » prises nouvelles et des travaux extraordinaires, ne pourront » être exécutées qu'après avoir reçu notre approbation. » Voilà le domaine de *l'autorité*, de la tutelle, c'est-à-dire de l'autorisation préalable. Cette tutelle était nécessaire, puisqu'il n'existait alors aucune de ces vastes administrations centrales, au moyen desquelles le gouvernement gère aujourd'hui les affaires d'intérêt général, et que les conseils de département furent chargés de la gestion de ces affaires. En dehors de l'ar-

mée, de la justice et des relations étrangères, on peut dire que les administrations locales étaient chargées de toute l'administration de la France.

Mais l'article 5 ajoute : « Quant à l'expédition des affaires » particulières et de tout ce qui s'exécute en vertu de déli- » bérations déjà approuvées, notre autorisation spéciale ne » sera pas nécessaire. » Voilà le domaine de *l'inspection*, c'est-à-dire de la liberté. Un département qui agit sous sa propre responsabilité et seulement sous l'inspection d'un pouvoir qui veille à l'observation des lois, n'est pas plus en tutelle que les citoyens, soumis eux aussi, à l'observation des lois de leur pays.

La Constituante a bien compris cette distinction fondamentale entre l'autorité et l'inspection; elle semble avoir échappé à un grand nombre de ceux qui, en France, ont écrit sur l'organisation des pouvoirs locaux.

L'article 5 nous apprend donc qu'il y avait des affaires *particulières* au département, pour lesquelles aucune autorisation préalable n'était nécessaire.

Quelles étaient ces affaires particulières ? C'est le décret des 16-17 mars-19 avril 1791, portant fixation des contributions foncière et mobilière qui nous les fera connaître. L'article 5 de ce décret est ainsi conçu :

« Les départements et les districts fourniront aux frais de » perception et aux *dépenses particulières* mises à leur charge par » les décrets de l'assemblée nationale, au moyen de sous et » deniers additionnels, en nombre égal sur les contributions » foncière et mobilière, sans que ces accessoires puissent » excéder quatre sous pour livre du principal de ces deux con- » tributions. »

Ainsi, les affaires particulières, celles pour l'expédition desquelles il n'est pas besoin d'autorisation préalable, ce sont les affaires dont les dépenses sont payées sur les sous additionnels. On trouvera l'énumération de ces dépenses dans les procès-verbaux des délibérations des conseils de département, procès-verbaux dont l'obligation fut imposée par l'instruction

du 12 août 1790 et qui se trouvent dans les archives de chaque préfecture. Ces procès-verbaux, fournissent en outre la preuve que l'organisation de 89 donna aux départements une vie propre, un budget indépendant de celui de l'État.

Si l'on consulte les archives des Côtes-du-Nord, on trouvera, dans le procès-verbal de la séance du 9 mai 1792, les recettes constituant le budget de ce département (1).

*Repartement de la contribution foncière :*

| | |
|---|---|
| Principal | 2,163,500 l. |
| Fonds des décharges à raison d'un sol par livre | 108,175 |
| Charges du département à raison de deux sous sept deniers par livre | 279,452 |
| Charge des districts | 293,512 |
| Total du principal et des sous additionnels | 2,844,639 l. |

*Repartement de la contribution mobilière :*

| | |
|---|---|
| Principal | 403,200 l. |
| Fond des décharges à raison d'un sol par livre | 20,160 |
| Charges du département à raison de deux sous sept deniers par livre | 52,080 |
| Charges des districts | 54,712 |
| Total | 530,152 l. |

Les budgets de l'Etat et des départements étaient si bien séparés, que dans la séance du 31 janvier 1793, le conseil des

(1) V. *Nouv. rev. hist. de droit*, mars-avril 1877, où nous avons fait connaître le budget départemental de 1791.

Côtes-du-Nord dit : « Si les receveurs des districts doivent suivre directement les instructions de la trésorerie nationale, dans le recouvrement et le versement des fonds pour le trésor public, ils doivent compte à l'administration supérieure du département, de la partie de leurs recettes qui provient des sous additionnels ; ils sont tenus en conséquence d'en tenir la comptabilité dans les formes qu'elle leur aura prescrites. »

Le budget des dépenses particulières de ce département, pour l'année 1791, fut arrêté le 6 octobre de cette même année, et apuré définitivement dans la séance du 31 janvier 1793.

Voici ce budget :

*Etat des dépenses à la charge du département pour 1791* :

| | | | |
|---|---|---|---|
| Entretien et confection des routes, ports | 150,000 l. | » s. | » d. |
| Prix d'acquisition des bâtiments destinés aux séances de l'administration du département | 20,054 | 14 | » |
| Prix d'acquisition du prétoire criminel | 11,141 | 18 | » |
| Entretien des prisons et des bâtiments publics à la charge du département | 500 | » | » |
| Appointements des ingénieurs | 9,000 | » | » |
| Agriculteurs, arts, commerce | 20,000 | » | » |
| Collèges et éducation publique | 24,000 | » | » |
| Casernement de la gendarmerie et gratification | 12,000 | » | » |
| Enfants exposés | 3,000 | » | » |
| Hôpitaux | 30,000 | » | » |
| *A reporter* | 270,696 l. | 12 s. | » d. |

| | | | |
|---|---|---|---|
| *Report* . . . . . | 270,696 l. | 12 s. | » d. |
| Cours d'accouchement . . . . . | 3,000 | » | » |
| Pour détruire la mendicité et le vagabondage . . . . . | 30,000 | » | » |
| Epidémies, épizooties, incendies, | 8,000 | » | » |
| Loyers et menues dépenses du tribunal criminel . . . . . | 14,300 | » | » |
| Huit membres du Directoire à 1,600 l. secrétaire général 1,500 l., procureur général syndic, à 300 l. . . . . | 17,300 | » | » |
| Traitement des commis . . . . . | 13,430 | » | » |
| Papier, bois, lumière, 3,100 l.; ports de lettres 2,500 l.; loyer et réparation du lieu des séances, 1,200 l. . . . . | 6,300 | » | » |
| Frais d'impression. . . . . | 65,000 | » | » |
| Dépenses imprévues . . . . . | 21,720 | 9 | 8 |
| Concierge du département. . . . . | 363 | 6 | 8 |
| Visiteurs des rôles . . . . . | 186 | 18 | 10 |
| Total. . . . | 459,867 l. | 1 s. | 8 d. |

Dans le compte de gestion rendu par le procureur-général syndic du département de Mayenne-et-Loire, devenu le département de Maine-et-Loire et qui est annexé au procès-verbal de la session du conseil général de 1791, nous trouvons la division des dépenses à la charge du département, en dépenses *fixes* et en dépenses *variables*, division que nous verrons plus tard reparaître dans le budget de tous les départements. Les dépenses *fixes* comprennent le traitement des administrations, directoires, procureurs-syndics et secrétaires. Les dépenses *variables* comprennent les appointements des commis et employés, fournitures de papiers, etc., bois et lumière, frais de correspondance, impressions, loyers (1).

(1) Page 46 du compte de gestion.

Si nous comparons ce budget, à l'état de fonds de la province de Bretagne que nous avons reproduit plus haut, nous nous assurerons facilement que le premier est semblable au second. Nous retrouvons en 1791, la confection des routes, les appointements des ingénieurs déjà nommés par l'Etat avant 89, mais payés dans les pays d'états, sur le budget de la province; nous retrouvons la maréchaussée, sous le nom de gendarmerie; les gages des officiers et employés des Etats, sous le titre : traitement des membres du Directoire; les frais pendant la tenue des Etats, sous le titre : bois, papier, plumes, lumière, ports de lettres, loyer et réparation du lieu des séances; les députés du commerce et les inspecteurs des manufactures, sous le titre : agriculture, arts, commerce et manufactures, etc. Pour la Constituante, les départements sont les anciennes provinces, avec d'autres noms et avec une étendue différente, mais soumises à une même loi et administrées par des assemblées élues sans distinction d'ordres.

Le projet d'organisation départementale était si bien une imitation des Etats provinciaux, que le mot *commission intermédiaire* se trouve dans le rapport de Thouret. On lui substitua celui de Directoire.

La majorité de la Constituante savait que la province ou le département est, ainsi que la commune, un des éléments essentiels de la vie d'un peuple. Aussi elle en faisait une *Corporation*, pour nous servir d'une expression anglaise; elle en faisait une personne ayant ses intérêts particuliers, son budget spécial.

Nous avons vu que, dans le budget particulier des Côtes-du-Nord, figure un article pour l'acquisition des bâtiments destinés aux séances de l'administration du département. La loi des 16 octobre 1790-30 janvier 1791, *relative aux hôtels-de-ville et autres édifices servant à loger des fonctionnaires publics*, donne, dans son article 5, aux directoires de département et de district, le droit d'acheter, aux frais des administrés, les édifices nécessaires à leur établissement. Un grand nombre de départements profitèrent de cette autorisation, ainsi que le

prouvent les décrets des 3-20 mars, 7 mars, 10-30 mars, 9-15 avril, 8-15 mai 1791.

Quant à la propriété des routes, au moins de celles qui ne sortent pas du département, l'analogie évidente qui existe entre le département et l'ancienne province; l'Instruction du 8 janvier 1790, qui dit formellement (§ 6) que « les administrations de département succèdent aux Etats provinciaux; » l'inscription au budget particulier des départements de la confection et de l'entretien des routes; tout nous semble prouver que dans l'intention de la Constituante, le département succédait à la province.

Le droit de propriété d'un département n'est pas identique au droit de propriété d'un citoyen; il ne comprend pas le droit d'user et d'abuser, d'aliéner par pure fantaisie; mais lorsqu'un département achète, avec son propre argent, le terrain nécessaire au tracé d'une route, qu'il est chargé de la construire et qu'il peut en modifier le tracé, il en est l'incontestable propriétaire.

L'Instruction du 17 avril 1791, sur la loi du 19 janvier de la même année, qui avait établi l'administration centrale des ponts et chaussées, montre que les départements étaient chargés de l'universalité des routes; les fonds destinés aux travaux de toute espèce « doivent, dit cette Instruction, se diviser en deux classes; les uns, et *ce seront les plus considérables,* seront destinés aux dépenses qui doivent être à la charge du département, tels que l'*universalité des travaux de routes* qui s'exécutaient ci-devant au moyen de la corvée ou d'une prestation représentative. »

Dans le procès-verbal des délibérations du conseil de Mayenne-et-Loire, nous trouvons à la séance du 12 décembre 1791 un rapport détaillé du bureau des ponts et chaussées, sur l'état des routes dans ce département. Nous y voyons qu'elles s'y divisaient en trois classes :

1° Les routes qui traversent le royaume d'un bout à l'autre;

2° Celles qui traversent plusieurs départements ;

3° Enfin celles qui ne sortent pas du département.

Les routes de ces trois classes étaient également à la charge du département, ainsi que le prouve un tableau annexé à ce rapport, et qui contient l'état de ces routes et des dépenses qu'elles occasionnent.

La proclamation du 20 août 1790 (chap. Ier, § 1) a résumé les diverses attributions des conseils de département : « Les fonctions des conseils de département sont de délibérer sur tout ce qui intéresse l'ensemble du département, de fixer d'une manière générale, tant les règles de l'administration que les moyens d'exécution ; enfin d'ordonner les travaux et les dépenses de chaque année et d'en recevoir les comptes. »

Nous pouvons maintenant comprendre cette phrase tant de fois citée : « L'Etat est un, les départements ne sont que des sections d'un même tout. » Cette phrase se trouve dans la section III de l'Instruction de l'Assemblée nationale expliquant le décret du 22 décembre 1789, sur la constitution des assemblées administratives. Il faut remarquer que cette section III, intitulée : *Des fonctions des assemblées administratives*, ne s'occupe que de celles de ces fonctions qui ont pour objet l'administration *des intérêts généraux* de la nation.

L'Instruction dit en propres termes : « L'article 2 (de la section III du décret du 22 décembre 1789) détermine la nature et l'étendue des pouvoirs conférés aux corps administratifs dans toutes les autres parties de l'*administration générale* et il en expose les objets principaux. » Puis elle ajoute : « L'Etat est un, les départements ne sont que des sections d'un même tout. Une administration uniforme doit donc les embrasser tous dans un régime commun. Si les corps administratifs, indépendants et en quelque sorte souverains dans l'exercice de leurs fonctions, avaient le droit de varier à leur gré les principes et les formes de l'administration, la contrariété de leurs mouvements partiels détruisant bientôt la régularité du mouvement général, produirait bientôt la plus fâcheuse anarchie. »

« La disposition de l'article 5 a prévenu ce désordre en statuant que les arrêtés qui seront pris par les administrations de département, sur les objets qui intéressent le régime de l'*administration générale du royaume*, ou même sur des entreprises nouvelles et des travaux extraordinaires, ne pourront être exécutées qu'après avoir reçu l'approbation du roi..... »

« Le même motif n'existe plus lorsqu'il ne s'agit que de l'expédition des *affaires particulières*, ou des détails de l'exécution à donner aux arrêtés déjà approuvés par le roi ; et par cette raison, le même article 5 décide que pour tous les objets de cette seconde classe, l'approbation royale n'est pas nécessaires aux actes des corps administratifs. »

Est-il possible de dire d'une manière plus claire que cette phrase : « L'état est un, les départements ne sont que des sections d'un même tout, » se rapporte à l'administration des *intérêts généraux du royaume* et non à celle des *intérêts particuliers* du département; que l'Assemblée constituante entendait allier à la centralisation politique la plus absolue, une entière décentralisation des intérêts particuliers aux départements ?

Quelles étaient les fonctions des directoires et des procureurs-généraux-syndics ? « Les fonctions des directoires sont d'exécuter tout ce qui a été prescrit par les conseils et d'expédier toutes les affaires particulières (Décret du 22 décembre 1789). »

Ainsi, les directoires succédaient aux *commissions intermédiaires* qui, nous l'avons vu, étaient, elles aussi, chargées de remplacer les Etats entre leurs sessions et de faire exécuter leurs décisions. Ils étaient en outre chargés de prendre ces décisions de chaque jour, sans lesquelles aucune administration n'est possible. Les directoires étaient en activité toute l'année et sans interruption. Leurs membres étaient appointés.

A côté du directoire se trouvait un procureur-général-syndic, nommé par les mêmes électeurs que les membres du conseil. Il ne faut pas que son nom le fasse prendre pour un simple agent judiciaire de l'ordre administratif. Il était bien en effet chargé d'exercer les fonctions de ministère public,

près le conseil de département et près le directoire; il avait le droit d'assister à toutes les séances; aucun rapport ne pouvait être fait, aucune décision ne pouvait être prise, sans qu'il fût entendu ; mais il faut ajouter : c'est par son intermédiaire que les commis et employés payés sur les fonds du département, recevaient les ordres du directoire.

Il était comme le bras de l'administration du département. C'est ce qu'indique le nom de syndic ajouté à celui de procureur; on appelait syndics ceux qui étaient chargés de prendre soin des affaires d'une communauté et spécialement d'une corporation. « Les procureurs-généraux-syndics veilleront et agiront pour les intérêts du département. Ils seront chargés de la suite de toutes les affaires, mais ils n'agiront sur aucun objet relatif aux intérêts et à l'administration du département, que de concert avec le directoire (Instruction du 8 janvier § 5). »

Ces procureurs avaient été créés à l'imitation des procureurs-généraux-syndics des pays d'Etats, particulièrement de ceux du Languedoc, sur qui reposaient, comme nous l'avons vu, l'exécution de toutes les délibérations des Etats (1).

Le pouvoir exécutif dans le département était donc, tout à la fois, collectif et unitaire. Il était collectif puisque le directoire était composé de huit membres et que lui seul était chargé de décider toutes les mesures relatives à l'exécution ; il était unitaire puisque le procureur-syndic-général était seul chargé de l'exécution proprement dite.

L'organisation établie par la Constituante rappelle, en tous points, l'organisation actuelle de la Belgique, et, comme nous le verrons, de la plupart des Etats de l'Europe continentale, dans laquelle une commission permanente remplace le conseil provincial entre les sessions, prend des mesures qu'un gouverneur ou un préfet est chargé de faire exécuter sans pouvoir les modifier.

(1) Voir Coriolis, *Traité de l'administration de la Provence.* Trouvé, *Etats du Languedoc.*

Les attributions du district étaient semblables à celles du département, mais la loi déclare que « les administrations de districts ne participeront à toutes ces fonctions que sous l'autorité des administrations de département (section III, art. III).

En outre des attributions que nous venons de décrire, les conseils de département et de district avaient le contentieux administratif.

La question de la juridiction administrative est une des plus importantes de l'organisation politique. Si les tribunaux qui en sont investis sont dépendants du pouvoir central, il n'y a aucun recours contre l'arbitraire ; s'ils sont indépendants de l'administration, celle-ci peut se trouver entravée.

Avant 1789, il y avait de nombreux conflits entre l'administration et les parlements. L'Assemblée constituante proclama l'indépendance réciproque du pouvoir judiciaire et du pouvoir administratif. « Les fonctions judiciaires sont distinctes et demeureront toujours séparées des fonctions administratives. Les juges ne pourront, à peine de forfaiture, troubler, de quelque manière que ce soit, les opérations des corps administratifs, ni citer devant eux les administrateurs pour raison de leurs fonctions (1). »

Les auteurs du projet de loi sur l'organisation judiciaire avaient proposé de constituer, dans chaque département, un tribunal d'administration pour juger, d'après des lois spéciales et des formes déterminées, les affaires contentieuses qui peuvent s'élever à l'occasion de l'impôt ou relativement à l'administration (2).

L'Assemblée constituante rejeta ces tribunaux d'administration, qui lui parurent le rétablissement d'autant de cours-des-aides qu'il y avait de départements. Par un décret des 7 et 11 septembre 1790, la juridiction administrative fut donnée aux corps administratifs eux-mêmes. Les directoires de départe-

(1) Loi des 16-24 août 1790, titre II, art. XIII.

(2) Rapport du comité de constitution.

ment et de districts furent chargés de prononcer sur le contentieux des contributions directes et des travaux publics. Leurs décisions n'étaient pas susceptibles de recours devant l'administration supérieure, à moins cependant que la réclamation ne fût basée sur la violation d'une loi, ou ne portât sur des décisions prises par les administrations elles-mêmes. Dans ces deux cas on pouvait en appeler, soit devant le ministre compétent, soit devant les ministres réunis en conseil d'Etat, sous la présidence du roi (1).

Par réaction on était tombé d'un excès dans un autre. Précédemment, il y avait eu empiètement du pouvoir judiciaire sur le pouvoir administratif; maintenant il y avait empiètement du pouvoir administratif sur le pouvoir judiciaire; précédemment, il y avait eu confusion des deux pouvoirs au détriment du pouvoir administratif; après la loi des 16-24 août 1790 il y eut confusion des deux pouvoirs au détriment du pouvoir judiciaire, qui disparut entièrement en matière administrative.

## § III. — *Organisation municipale de la Constituante.*

Au nom du comité de constitution, Target présenta, le 22 novembre 1789, un projet d'organisation municipale dont les articles furent adoptés presque sans discussion (2).

Tous les *citoyens actifs* dans chaque commune, c'est-à-dire tous les citoyens français âgés de 25 ans, domiciliés dans la commune et payant une contribution directe de la valeur locale de trois journées de travail, étaient appelés à nommer les membres des conseils municipaux. Le nombre de ces membres variait de trois à vingt-un, suivant la population.

Les conditions d'éligibilité étaient les mêmes, que pour les conseils de département

(1) Loi des 27 avril-25 mai 1791.

(2) Loi des 14—18 décembre 1789.

A côté de ce *Corps municipal,* les citoyens actifs de chaque communauté nommaient aussi, par un seul scrutin de liste, un nombre de notables double de celui de ses membres (loi des 14-18 décembre 1789, art III). Ces notables formaient, avec les membres du corps municipal, le *Conseil général* de la commune.

Les corps municipaux composés de plus de trois membres se divisaient en conseil et en bureau. Le bureau était formé du tiers des officiers municipaux (conseillers municipaux), y compris le maire. Les membres du bureau étaient élus, tous les ans, par le corps municipal. Le maire était élu par le vote direct des citoyens actifs (art. 34 à 36).

Dans les communes où le corps municipal se composait de trois membres seulement, c'est-à-dire dans celles qui comptaient moins de 500 habitants, le maire constituait le bureau à lui seul (art. 37). Mais nous avons montré que les communes au-dessous de 500 habitants formaient l'exception ; d'où il suit que, dans la plupart, l'exécution était confiée à un pouvoir collectif.

Il y avait un procureur de la commune nommé, comme le maire, par les citoyens actifs (art. 28). Dans les villes au dessus de 10,000 âmes, il y avait encore un substitut du procureur.

Lorsque le sixième des citoyens actifs, dans les communes au dessous de 4,000 habitants, ou 150 citoyens actifs dans les autres, demandaient une convocation générale des électeurs, elle ne pouvait être refusée (art. 25). En dehors de ces convocations de l'assemblée générale de la commune, les citoyens actifs avaient le droit de se réunir paisiblement et sans armes en assemblées particulières, pour rédiger des adresses et des pétitions à tous les corps constitués de la nation (art. 62).

Telle était l'organisation du pouvoir municipal.

Ses attributions étaient d'une double nature, comme celles de l'administration de département. « Les corps municipaux auront deux espèces de fonctions à remplir : les unes propres au pouvoir municipal, les autres propres à l'administration

générale de l'Etat et déléguées par elle aux municipalités (art. 49). »

« Les fonctions propres au pouvoir municipal, sous *la surveillance et l'inspection* des administrations de département et de districts, consistent à régir les biens de la commune, à diriger et à exécuter les travaux à sa charge, à administrer les établissements qui lui appartiennent ; enfin à faire jouir les habitants des avantages d'une bonne police, notamment de la propreté, de la salubrité et de la sûreté dans les rues, lieux et édifices publics (art. 50). »

Le conseil général de la commune devait jouer un rôle important, dans cette administration des affaires municipales.

« Art. 54 : Le conseil général de la commune, composé tant des membres du conseil municipal que de notables, sera convoqué toutes les fois que l'administration municipale le jugera convenable. Elle ne pourra se dispenser de le convoquer lorsqu'il s'agira de délibérer :

Sur les acquisitions ou aliénations d'immeubles ;

Sur des impositions extraordinaires pour dépenses locales ;

Sur des emprunts ;

Sur des travaux à entreprendre ;

Sur l'emploi du prix des ventes, des remboursements ou des recouvrements ;

Sur les procès à intenter ou à soutenir. »

Les fonctions déléguées aux corps municipaux par l'administration générale, pour être exercées sous *l'autorité des assemblées administratives* étaient : La répartition des contributions directes, la perception de ces contributions, la direction des travaux publics dans la commune, la régie des établissements publics d'utilité générale, la conservation des propriétés publiques, l'inspection des travaux de réparation ou de reconstruction des églises (art. 51).

Cette dernière attribution s'explique par la loi du 2 novembre 1789, qui avait fait rentrer dans le domaine national, tous les biens ecclésiastiques y compris les églises et les presbytères.

Pour les premières attributions, le corps municipal est soumis seulement à la surveillance et à l'inspection des administrations de département et de district, c'est-à-dire qu'il agit sous sa responsabilité et sans avoir besoin de demander une autorisation préalable ; au contraire, pour les secondes, le corps municipal reçoit les ordres de ces administrations et il est obligé de s'y soumettre.

Cette division des attributions de la commune était une reproduction de celle qui était appliquée aux attributions du département ; c'était l'achèvement d'un même plan qui consistait à donner aux assemblées administratives, soit des communes, soit du département, la double fonction de représenter l'Etat et aussi la commune ou le département.

L'Instruction du 14 décembre 1789 (§ III) nous fournit le commentaire de cette loi : « Les officiers municipaux se convaincront aisément que toutes les fonctions détaillées dans l'article 51, intéressant la nation en corps et l'uniformité du régime général, excèdent les droits et les intérêts particuliers de leur commune ; qu'ils ne peuvent pas exercer ces fonctions en qualité de simples représentants de leur commune, mais seulement en qualité de préposés et d'agents de l'administration générale, et qu'ainsi pour toutes ces fonctions, qui leur seront déléguées par un pouvoir différent et supérieur, il est juste qu'ils soient entièrement subordonnés à l'autorité des administrations de département et de district. »

« Il n'en est pas de même des autres fonctions énoncées en l'article 50. Ces fonctions sont propres au pouvoir municipal parce qu'elles intéressent directement et particulièrement chaque commune. Les membres des municipalités ont le droit propre et personnel de délibérer et d'agir, en tout ce qui concerne ces fonctions vraiment municipales. La Constitution les soumet, seulement dans cette partie, à la surveillance et à l'inspection des corps administratifs, parce qu'il importe à la grande communauté nationale que toutes les communes particulières, qui en sont les éléments, soient bien administrées; qu'aucun dépositaire de pouvoirs n'abuse de ce dépôt et que les particuliers

qui se prétendront lésés par l'administration municipale, puissent obtenir le redressement des griefs dont ils se plaindront. »

La surveillance exercée par les corps administratifs portait principalement sur les quatre points suivants :

1° Vérification des comptes des bureaux municipaux ;

2° Autorisation des délibérations prises par le conseil général de la commune ; ces délibérations ne pouvant être exécutées qu'après approbation des administrations de département ;

3° Réclamations et plaintes d'un citoyen contre les actes du corps municipal ;

4° Dénonciation d'un citoyen actif contre l'administration municipale, sans articulation de griefs dirigés spécialement contre un de ses membres. Dans ce dernier cas, le directoire du département examinait la dénonciation, avant de la renvoyer devant les juges compétents. (Instr. du 4 décembre 1789, § III.)

La Constituante n'a jamais eu l'intention de placer les communes, sous la tutelle des administrations de département, en ce qui touche les fonctions propres au pouvoir municipal.

C'est une remarque importante à faire, car on a soutenu le contraire jusqu'en 1871, alors qu'on proposa de donner la tutelle des communes à la commission départementale.

Il ne faut pas confondre la tutelle administrative avec la surveillance et l'inspection. Un corps local est en tutelle, quand il ne peut faire certains actes sans une autorisation préalable, ou quand il est sous les ordres directs d'une autre personne : c'est ce que les lois de la Constituante appellent être sous l'autorité. La surveillance et l'inspection, que la loi des 14-18 décembre 1789 donne au conseil de département, sur les attributions propres au pouvoir municipal, consistent uniquement à vérifier si ce pouvoir s'est conformé aux lois, dans des actes librement faits.

Les attributions spéciales au bureau sont définies par l'article 37.

« Le bureau sera chargé de tous les soins de l'exécution et borné à la simple régie, » c'est-à-dire qu'il ne pourra modifier les décisions du conseil municipal.

Le maire en était le simple président : « Le maire présidera les assemblées, tant du conseil général de la commune que du corps municipal et du bureau » (Instruction du 14 décembre § 2). Cette instruction ne dit pas : le maire, mais bien : « Le bureau sera chargé de tous les détails d' exécution » Le droit de requérir les gardes nationales et autres forces publiques n'était même pas donné au Maire seul, mais bien au corps municipal (art. 52).

La Constituante suivit donc ici, comme dans la plupart des autres points de l'organisation qu'elle vota, notre tradition nationale, laquelle n'avait jamais admis que le pouvoir exécutif dans la commune, fût confié à un seul homme.

Le procureur de la commune était chargé de défendre les intérêts de la communauté et de poursuivre les affaires contentieuses (art. 26); il ne remplissait qu'une partie des fonctions du procureur-syndic des départements et des districts; aussi il n'ajoutait pas à son nom, celui de syndic.

Nous pouvons maintenant juger de l'ensemble de l'organisation départementale et municipale votée par la Constituante et voir qu'elle n'a fait que reprendre notre tradition nationale, effacée depuis deux siècles.

Le département est la continuation de la province; le district rappelle le diocèse où se faisait le repartement de l'impôt entre les communes; le conseil de département répond aux Etats provinciaux, moins la distinction des trois ordres; le Directoire est une imitation des commissions intermédiaires. Nous avons vu qu'avant 1789 le procureur-général-syndic existait dans les provinces du midi de la France. Nous avons montré que le budget départemental est la reproduction du budget provincial.

Il ne faudrait même pas croire que l'idée de charger les administrations de département de la gestion des intérêts généraux, et en même temps des intérêts départementaux, fut une création de la Constituante. Dans tous les pays d'Etats, on repoussait l'intervention des agents du fisc dans la levée des impôts généraux, et on faisait lever ces impôts par les agents

de la province. Il en était de même pour les travaux d'utilité générale ; les intendants, dans les pays d'Etats, n'avaient qu'un pouvoir de contrôle et d'inspection.

Dans la commune, l'organisation fut imitée de celles des villes, qui, à travers toutes leurs vicissitudes, avaient conservé la forme de leurs anciennes franchises. Le nom même de corps municipal est imité de celui de corps de ville, par lequel on avait désigné, de tout temps, l'administration des villes.

La division du corps municipal en deux parties, le conseil et le bureau, répondait à la division constante des corps de ville, en conseil et échevins.

De même qu'anciennement le maire, dans son administration, devait être assisté des échevins, de même, en 1791, le maire ne pouvait rien, sans être assisté du bureau.

Le conseil général de la commune était une application, dans les limites du possible, à tous les bourgs, à toutes les villes, de cette assemblée générale des habitants, qui avait été la règle dans toutes les paroisses de la France.

On voit si l'on a eu raison de soutenir, que la Constituante a fait table rase et qu'elle a produit une organisation en dehors de notre tradition et de nos mœurs.

Ce serait une autre erreur de juger l'œuvre de la Constituante par les facheux évènements qui se produisirent à l'intérieur de la France en 1791 et 1792. Aucune organisation, si parfaite qu'elle fût, n'aurait empêché la royauté de se perdre par ses fautes, les corps privilégiés de se mettre en hostilité avec la volonté nationale, l'état déplorable des finances de paralyser tous les corps administratifs, la guerre civile d'éclater, la guerre étrangère de nous assaillir, et toutes ces choses de jeter la France, dénuée de soldats et d'argent, dans l'affolement de 1792.

L'échec des institutions locales décrétées par la Constituante, ne prouve rien contre ces institution elles-mêmes. La Constituante n'avait fait qu'étendre à toute la France le régime des pays d'États, régime qui avait été général au moyen-âge ; elle n'avait fait que donner à toutes les communes une organisa-

tion beaucoup moins indépendante, que celle des villes et des paroisses, jusqu'au XVI^e siècle.

Cette organisation n'était pas plus décentralisatrice que n'est celle de l'Angleterre, où tout marche avec ordre, sans que le gouvernement rencontre de résistance aux lois.

Les préjugés centralisateurs nous ont fait apercevoir ces institutions de 1791, à travers un tissu d'erreurs fabriqué par les adversaires des libertés locales; les partisans de ces libertés ont eu quelquefois le tort de prendre ces erreurs pour des vérités. Nous en citerons quelques exemples.

Tous les rapporteurs des divers projets de lois sur l'organisation départementale depuis 1830, ont répété que, dans la pensée de l'Assemblée constitutante, le département n'était qu'une simple division territoriale, formée uniquement pour faciliter l'action politique et administrative du pouvoir central; qu'il n'avait ni existence propre, ni intérêts distincts de ceux de l'Etat (1). Vivien lui-même a nié que le département eût un budget spécial.

M. de Gasparin, ministre de l'intérieur, a soutenu à la chambre des pairs (2) que : « Les conseils de département s'assemblèrent à peine deux fois; toute l'autorité fut exercée par les directoires ». Il résulterait d'une pareille négligence que la France a été, est et sera toujours incapable de s'administrer elle-même.

La phrase de M. de Gasparin pourrait faire croire que les assemblées de département tinrent seulement deux séances ; c'est deux sessions qu'il aurait fallu dire. Mais même alors il se serait trompé, car les conseils de département s'assemblèrent en 1790, 1791 et 1792, sans compter les sessions extraordinaires. Dans les Côtes-du-Nord nous trouvons une de ces dernières, au mois de mai 1792, et une autre, au mois de janvier 1793.

(1) Voir les rapports de MM. de Barante, 1833; Mounier, 1837; Tourangin, 1851; Thuillié, 1865; Waddington, 1871.

(2) Séance du 10 janvier 1835.

Dans le département du Gard, la première session dura du 3 novembre au 11 décembre 1790, c'est-à-dire pendant les six semaines fixées comme maximum par la loi ; l'assemblée tint trente-sept séances. Dans le département de Mayenne-et-Loire, aujourd'hui Maine-et-Loire, la session de 1791 dura du 15 novembre au 15 décembre, c'est-à-dire un mois, conformément au maximum fixé par la loi, pour les sessions autres que celles de 1790. Pendant ce mois, l'assemblée eut trente-trois séances ; elle siègea même les dimanches, et quelquefois elle eut deux séances dans un jour. Il en fut de même dans les Côtes-du-Nord. Nous citons trois départements pris au hasard dans les diverses régions de la France.

Si les conseils de département ne tinrent pas plus de sessions, c'est qu'ils furent supprimés par le gouvernement révolutionnaire (Décret du 14 frimaire an II), et l'administration remise aux directoires de districts et de département que ce gouvernement composa à son gré. Cette suppression prouve que les assemblées de département étaient composées d'hommes modérés ; nous pouvons ajouter, après examen de nombreux procès-verbaux, qu'elles furent composées d'hommes intelligents, laborieux et dévoués.

Une note insérée au *Moniteur* du 15 septembre 1831, à l'occasion du projet de loi sur les attributions municipales, présenté par M. d'Argout, essaie de s'appuyer sur les lois de 1789, pour prouver que les conseils municipaux doivent être entièrement subordonnés à l'autorité supérieure. Cette note traduit ainsi la pensée de la Constituante : « Quant à l'exercice des fonctions propres au pouvoir municipal, toutes les délibérations pour lesquelles la convocation du conseil de la commune est nécessaire, ne pourront être exécutées qu'avec l'approbation de l'administration du département. »

Donc, on ne craint pas de défigurer les textes ; de mettre, le *conseil de la commune*, quand il y a dans la loi, le *conseil général de la commune,* afin d'amener une confusion qui fera croire que toutes les délibérations du conseil municipal devaient être approuvées par le conseil de département. C'est par une

série d'erreurs de ce genre, qu'on est parvenu à tromper l'opinion publique sur l'organisation locale, faite par la Constituante de 1789.

Nous croyons, qu'en d'autres temps, et avec les modifications que l'expérience aurait promptement enseignées, notamment avec des moyens plus efficaces, donnés au pouvoir central, pour la tutelle des affaires d'intérêt général et pour le contrôle des affaires locales, l'organisation votée par la Constituante aurait pu donner à la France, tout à la fois l'ordre et la liberté; parce qu'elle lui aurait donné le gouvernement de la nation par elle-même *(self-government)* ce qui seul rend les peuples capables de la liberté.

---

# CHAPITRE III

## ORGANISATION LOCALE DE 1793 ET DE L'AN III

Par le décret du 14 frimaire an II, le gouvernement révolutionnaire fut établi dans les départements aussi bien qu'à Paris. Les directoires de département restèrent chargés de l'administration, mais les mesures de salut public furent confiées aux municipalités, sous la direction des directoires de districts. A la place des procureurs-généraux-syndics, la convention nomma des agents chargés de faire exécuter les lois.

Le gouvernement révolutionnaire ne devant être que provisoire, la Convention vota la Constitution du 24 juin 1793, qui est la réalisation du système politique que J.-J. Rousseau expose en ces termes : « Chacun de nous met en commun sa personne et sa toute-puissance, sous la suprême direction de la volonté générale. Le pacte social renferme tacitement cet engagement, qui seul peut donner de la force aux autres, que quiconque refusera d'obéir à la volonté générale y sera contraint par tout le corps, ce qui ne signifie autre chose, sinon qu'on le forcera d'être libre (1). » La doctrine de J.-J. Rousseau est incompatible avec l'indépendance, à un degré quelconque, des différentes parties de la société, incompatible avec toute décentralisation. La Constitution de 1793 s'exprime ainsi : « La souveraineté réside dans le peuple : elle est une et indivisible » (Art. 25.) « Les administrations et officiers municipaux n'ont aucun caractère de représentation » (Art. 82).

Ceci explique l'accusation de fédéralisme lancée contre les

(1) *Contrat social*, livre Ier, chap. VI.

Girondins, qui comprenaient la nécessité d'organiser les libertés locales, afin d'empêcher que la volonté de Paris ne se substituât à celle de la France. Pour les Jacobins, toute indépendance locale, toute décentralisation était une atteinte à la souveraineté du peuple, un crime de lèse-majesté.

La Constitution de 1793 n'ayant pas été mise en pratique, on en a conclu que la théorie de Rousseau était restée à l'état de sophisme. C'est une erreur que détruit un examen attentif de la Constitution de l'an III (22 août 1795), dont les auteurs furent les hommes de la plaine : Sieyès, Daunou, Boissy d'Anglas, Thibaudeau, qui, avec toute la Convention, partageaient les doctrines de J.-J. Rousseau ; à leurs yeux toute décentralisation était du fédéralisme.

Pour bien préciser cette pensée, de détruire toute indépendance, toute personnalité des communes, des districts et des départements, Boissy d'Anglas, rapporteur du projet de Constitution, s'exprima en ces termes, dans la séance du 5 messidor an III : « Les 547 districts, les 44,000 municipalités étaient une superfétation dangereuse. Cette immensité d'administrations, toutes agissant à la fois, trop souvent dans des directions contraires, était, dans le corps politique, un germe d'anarchie et de mort. »

Au cours des débats de la Constitution, Thibaudeau alla jusqu'à dire : « Les administrations provinciales (auxquelles il comparait celles des départements) avaient pu avoir leur utilité, quand il s'agissait de diminuer l'influence du gouvernement despotique, mais, sous un gouvernement de liberté, c'était un non-sens. »

La Constitution de l'an III reprend cette idée de Sieyès, que la Constituante avait repoussée, de faire des administrations locales de pures agentes du pouvoir central. Ce système est formellement exposé par Thibaudeau, l'un des membres du comité de Constitution, dans la discussion sur l'article 191, qui créait les commissaires du gouvernement près des administrations locales. « Le pouvoir exécutif n'est pas seule-

ment dans le Directoire, mais encore dans les administrations départementales et municipales. Ces autorités sont ses agentes et ne sont que cela. »

C'est ce qui explique pourquoi le texte de la Constitution de l'an III ne sépare pas l'administration départementale de l'administration municipale; le titre III traite de ces deux choses simultanément, comme si elles composaient un même tout, une seule et même administration. En effet, c'est bien là l'idée qui préside à cette organisation.

« Art. 174 : Il y a dans chaque département une administration centrale, et dans chaque canton une administration municipale.

» Art. 177 : Chaque administration de département est composée de cinq membres, elle est renouvelée par cinquième tous les ans.

» Art. 178 : Toute commune dont la population s'élève depuis 5,000 habitants jusqu'à 100,000, a pour elle une administration municipale.

» Art. 179 : Il y a dans chaque commune dont la population est inférieure à 5,000 habitants, un agent municipal et un adjoint.

» Art. 182 : Dans les communes dont la population s'élève de 5 à 10,000 habitants, il y a cinq officiers municipaux; sept de 10,000 à 60,000; neuf de 50,000 jusqu'à 100,000.

» Art. 193 : Les administrations municipales sont subordonnées aux administrations de départements, et celles-ci aux ministres. En conséquence, les ministres peuvent annuler les actes des administrations de département, et celles-ci les actes des administrations municipales, lorsque ces actes sont contraires aux lois et aux ordres des autorités supérieures. » Il faut remarquer ces derniers mots : « aux ordres des autorités supérieures : » ce n'est pas seulement pour violation de la loi, que les actes des administrations peuvent être annulés; ces mots marquent le degré de subordination des administrations locales, au pouvoir central.

» Art. 104 : Les ministres peuvent aussi suspendre les administrations de département, qui ont contrevenu aux lois et aux ordres des autorités supérieures ; et les administrations de département ont le même droit à l'égard des membres des administrations municipales.

» Art. 196 : Le Directoire peut aussi annuler immédiatement les actes des administrations départementales ou municipales, il peut suspendre ou destituer immédiatement, lorsqu'il le croit nécessaire, les administrateurs soit de département, soit de canton.

» Art. 198 : Lorsque les cinq membres d'une administration départementale sont destitués, le Directoire exécutif pourvoit à leur remplacement jusqu'à l'élection suivante. »

Ainsi : annulation des actes, révocation des administrateurs pour désobéissance, non pas seulement aux lois, mais aux ordres des autorités supérieures ; telle est la conclusion du système.

Ce fut une loi du 21 fructidor an III qui régla les attributions des administrations locales. « Art. 18 : Les administrations de département conserveront les attributions qui leur sont faites par les lois aujourd'hui en vigueur, quels que soient les objets qu'elles embrassent. »

» Art. 19 : Les administrations municipales (de canton) connaîtront dans leur ressort :

» 1° Des objets précédemment attribués aux municipalités ;

» 2° De ceux qui appartiennent à l'administration générale » et que la loi déléguait aux districts. »

A côté des administrations départementales et municipales, la Constitution place un commissaire du gouvernement, et c'est là, on peut l'affirmer, tout ce qu'il y a de bon dans l'organisation de l'an III. « Art. 191 : Le Directoire exécutif nomme, auprès de chaque administration départementale, un commissaire qu'il révoque lorsqu'il le juge convenable. Le commissaire surveille et requiert l'application des lois. » Les adversaires de cet article évoquèrent les souvenirs des intendants, et soutinrent que ce serait livrer les départements et

les cantons à des ambitieux, à des tyrans subalternes. Daunou et Thibaudeau répondirent, avec raison, que le gouvernement devait tout connaître exactement, tout apprendre rapidement; qu'il devait donc avoir des agents auprès des administrateurs populaires, et que sans cette institution, la République était exposée à périr par l'anarchie. Pour dissiper les craintes des opposants, l'article 192 décida que les commissaires, près de chaque administration locale, seraient pris parmi les citoyens domiciliés dans le département.

Les commissaires du gouvernement devaient assister à toutes les délibérations; il ne pouvait en être pris aucune, sans leur avis.

Il résulte des articles cités, que la vie municipale était centralisée au canton; que la plupart des communes perdaient toute délibération sur leurs intérêts particuliers, qu'elles ne gardaient que l'exécution subordonnée aux décisions de l'administration de canton.

Les lois de finances, qui mirent le budget départemental et municipal en rapport avec cette nouvelle organisation, montrent que, dans la pensée des Constituants de l'an III, ni le département ni le canton n'avaient eux-mêmes d'existence propre.

Dans l'état de pénurie où étaient les finances, on se garda bien de supprimer les sous additionnels qui avaient constitué le budget départemental, de sorte que ce budget parut exister encore. La loi du 28 messidor an IV décide qu'il sera pourvu aux dépenses des départements, par un prélèvement en sous et deniers, qui ne pourra excéder le cinquième des contributions principales.

Mais la loi du 9 germinal an V, relative à la répartition et au recouvrement des contributions foncière et mobilière, montre la réalité du système. En vertu de l'art. 3, il pouvait être imposé sur les départements, en sus du principal de leur contingent, un maximum de 15 centimes par franc, sur la contribution foncière, et de 25 centimes par franc sur les contributions personnelle, somptuaire (1) et mobilière.

(1) La contribution somptuaire, créée par la loi du 18 février 1791, portait sur les domestiques, les chevaux et les voitures.

« Art. 4 : Les centimes additionnels de la contribution foncière seront une masse commune à tous les départements, laquelle est destinée : 1° Aux indemnités et décharges dues aux cantons dévastés par la grêle, les incendies, la guerre, jusqu'à concurrence de 15/36e ; 2° Au paiement des dépenses locales, administratives, judiciaires, d'instruction publique et autres, déclarées et reconnues à la charge des départements, jusqu'à concurrence de 21/36e.

» Art. 5 : Les centimes additionnels de la contribution personnelle et mobilière ne formeront point masse commune; mais ils seront destinés, dans chaque département, savoir : quatre sous trois deniers, aux dépenses tant des administrations municipales de canton que des administrations communales ; six deniers aux non-valeurs, et les trois deniers restants pour les frais de recouvrement. »

Le budget de chaque département disparaissait donc dans une masse commune, sur laquelle les frais de son administration étaient pris. Quant aux centimes additionnels que la loi déclarait ne pas faire masse commune, ils faisaient en réalité une seconde masse commune, mais dans chaque département, pour payer toutes ses administrations de canton et de commune.

Ni le département, ni le canton, ni la commune n'avaient de budget spécial, et si la loi conservait la distinction entre les dépenses départementales, cantonales et communales, c'est que cette distinction était nécessaire, pour fixer le chiffre des centimes qui seraient affectés à ces diverses dépenses. C'était l'annihilation du département, du canton et de la commune, car la première condition de leur personnalité, de leur vie, c'est un budget spécial.

Ce système donna de médiocres résultats. Les administrations locales avaient continué de pourvoir au recouvrement de l'impôt, pour le compte de l'État; mais ces administrations n'avaient plus aucun intérêt direct à faire rentrer activement cet impôt, ni à mettre de l'économie dans leurs dépenses.

C'est ce que fait comprendre le considérant qui précède la loi du 15 frimaire an VI : « Considérant qu'il est essentiel

d'établir, dans le mode d'imposition et de paiement des dépenses administratives et judiciaires, un ordre qui mette les fonctionnaires à l'abri de tout retard, qui débarrasse la trésorerie nationale de tout travail à cet égard, et qui intéresse les corps administratifs à apporter, d'une part, la plus grande économie dans leurs dépenses, et de l'autre, à activer la rentrée des contributions directes; le conseil des Cinq-Cents prend la résolution suivante. »

En conséquence, la loi du 15 frimaire an VI établissait des budgets spéciaux pour les départements, les cantons et les communes et, après les lois du 28 germinal an VI et du 9 germinal an V, elle essaya de classer méthodiquement, les différentes dépenses de ces circonscriptions.

Cette loi du 15 frimaire an VI est très intéressante au point de vue de l'histoire de nos budgets.

« Art. 1er : Toutes les dépenses de la République sont divisées en 4 classes :

» Dépenses générales ;

» Dépenses départementales ;

» Dépenses cantonales ;

» Dépenses communales. »

L'article 3 mettait à la charge des départements : les dépenses des administrations centrales, des tribunaux civils, criminels, correctionnels et de commerce, des écoles centrales, de l'entretien et réparation des édifices publics et des prisons, les taxations et remises des receveurs, et autres dépenses intéressant les citoyens du département.

« Art. 4 : Les dépenses municipales (de canton) sont celles du bureau central, dans les communes où il y a plusieurs municipalités (1), des administrations municipales, des juges de paix, et autres dépenses qui intéressent les citoyens des cantons.

« Art. 5 : Les dépenses communales sont celles des écoles

(1) Les très grandes villes étaient divisées en plusieurs municipalités et il existait un bureau central pour les objets jugés indivisibles par le Corps législatif (art. 184.)

primaires, des gardes-champêtres, de la voirie, les remises des percepteurs et autres dépenses qui intéressent les citoyens des communes. »

L'article 7 dit que toutes ces dépenses seront payées par les seuls habitants des différentes circonscriptions; mais le droit de payer leurs dépenses spéciales est tout ce que la loi leur accorde en fait de liberté.

« Art. 8 : A l'avenir, chaque administration départementale adressera, au ministre de l'intérieur, l'état des dépenses mises à sa charge, tel qu'elle croira devoir le proposer pour l'année suivante. Ce ministre examinera cet état, l'arrêtera et le fera repasser à l'administration départementale. »

« Art. 11 : A l'avenir, chaque municipalité (de canton) enverra à l'administration centrale (de département) : 1° L'état de ses dépenses administratives ; 2° L'état des dépenses particulières à chacune des communes de son ressort. L'administration départementale examinera et arrêtera les deux états et les fera repasser à l'administration municipale. »

On voit que du haut en bas, la subordination, la tutelle était complète. Cette tutelle était exercée, par les ministres sur les départements, par les départements sur les cantons et par les cantons sur les communes. Le département, le canton, la commune elle-même recouvraient bien un budget spécial, mais aucune de ces circonscriptions ne pouvait prendre de décisions relativement à ses recettes et à ses dépenses. C'était l'administration cantonale qui fixait les dépenses de la commune ; c'était cette même administration qui fixait ce que la commune devait payer dans le sou pour livre, prélevé pour l'ensemble des dépenses du canton et de la commune (art. 11 et 12).

Le département, pour couvrir ses dépenses, s'imposait jusqu'à un maximum de 10 centimes additionnels aux contributions foncière et personnelle ; mais le nombre des centimes n'était arrêté définitivement que par le ministre.

C'est la loi du 15 frimaire an VI qui a créé le fonds commun entre les départements, fonds commun qui a persisté

pendant plus de 60 ans. Chaque département devait s'imposer (art. 10), en outre des 10 centimes ci-dessus, 5 centimes pour franc, destinés : 1° à accorder des suppléments aux départements à qui le maximum des 10 centimes ne suffirait pas pour régler leurs dépenses ; 2° A faire face aux décharges et modérations à accorder sur la contribution foncière ; 3° A donner des secours pour grêle, incendies et autres accidents. C'était un vestige de cette masse commune, créée par la loi du 9 germinal an V.

On reconnut bientôt, qu'en dehors des dépenses mises à la charge des départements, par la loi du 15 frimaire an VI, il y en avait d'autres, ayant un caractère essentiellement local, et qu'il était impossible de prévoir à l'avance. La loi du 2 frimaire an VII y pourvut. Art. 14 : « Chaque administration départementale pourra ajouter à l'état de ses dépenses, une somme destinée à pourvoir aux dépenses imprévues. Cette somme ne pourra excéder le dixième du montant des dépenses ordinaires. L'emploi ne pourra en être fait qu'avec l'autorisation spéciale du ministre de l'intérieur. »

Les dépenses ordinaires de la loi de frimaire an VII sont devenues les dépenses obligatoires; et les dépenses imprévues sont devenues les dépenses facultatives de la loi du 2 ventôse an XII, qui n'a fait qu'appliquer le mot *facultative* à une chose qui existait déjà.

En outre des centimes ordinaires et des centimes facultatifs, la loi du 11 frimaire an VII créait (art. 16) un fonds de supplément ; elle permettait à chaque département de s'imposer un nombre déterminé de centimes, destinés à pourvoir au déficit des recettes municipales et départementales. Cette même loi déclara que le maximum des centimes additionnels serait fixé par la loi des finances de chaque année (art. 15) et non plus d'une manière invariable.

Tel fut le système d'organisation départementale et municipale de l'an III.

On voit combien on se trompe, lorsqu'on présente les doc-

trines de notre Révolution, comme formant un seul et même système que l'on peut invoquer à l'appui d'une thèse. Il y a eu constamment deux doctrines en présence : d'abord celle de la Constituante, qui considère principalement la souveraineté nationale, comme l'équivalent de la liberté nationale vis-à-vis d'un pouvoir extérieur se prétendant au-dessus de la nation. Cette doctrine de la souveraineté se concilie parfaitement avec la pratique de tous les peuples, qui nous montre partout des individus, des communes, des provinces, vivant, à un certain degré, d'une vie propre et libre. Elle permet d'asseoir la science politique sur l'histoire, sur la tradition et sur l'expérience.

A côté de cette doctrine on en trouve une autre qui considère cette souveraineté surtout comme l'équivalent de la puissance nationale, comme l'expression de cette force sociale qui relie en faisceau toutes les parties de la société, les maintient, les dirige et leur impose des lois. Envisagée à ce point de vue et comme le seul principe de l'organisation politique, la souveraineté du peuple succède à la souveraineté du prince ; comme celle-ci, elle est le principe de tout mouvement, de toute direction, de tout progrès social ; elle peut conduire à un despotisme aussi grand. Elle est incompatible avec toute indépendance des différentes parties qui composent une nation ; cette indépendance, si petite qu'elle soit, est une limite et par conséquent une atteinte à la souveraineté du peuple.

Cette doctrine, celle de J.-J. Rousseau, n'a que faire du passé, de l'histoire, de la tradition, dans lesquels elle ne voit que négation des principes rationnels. C'est en vertu de cette filiation d'idées que les hommes de la Convention, aussi bien Sieyès, Boissy d'Anglas et Thibaudeau que les Jacobins de 1793, pensèrent qu'on peut faire sortir la constitution d'un peuple du cerveau des législateurs. Cette fausse idée devait avoir les plus fâcheuses conséquences, en fondant en France et pour de longues années, une centralisation, dont l'établissement du gouvernement représentatif lui-même ne devait pas faire disparaître l'influence néfaste sur la liberté.

Une société dans laquelle le pouvoir central est tout, dans laquelle il n'existe aucun intermédiaire entre l'État et l'individu, dans laquelle ni province, ni département, ni commune ne vient servir de tampon et de frein au pouvoir central, est une société organisée pour le despotisme, et qui ne tardera pas à être la proie du despotisme.

Bonaparte n'a fait que tirer les conséquences logiques de l'organisation de l'an III. Du moment que les administrations départementales et municipales ne sont que les agentes du pouvoir central, il est indispensable que leurs membres soient nommés par ce pouvoir central. Le contraire est une contradiction que la Constitution de l'an VIII fit disparaître.

---

# CHAPITRE IV

## ORGANISATION LOCALE DE L'AN VIII

Ce qui distingue particulièrement l'organisation de l'an VIII de celle de l'an III, c'est une séparation plus complète des intérêts généraux et des intérêts locaux; c'est ensuite la nomination, par le pouvoir central, des agents chargés d'administrer les intérêts locaux et les intérêts généraux.

La loi du 3 frimaire an VIII, trois mois avant celle du 28 pluviôse, avait établi les administrations centrales des contributions directes et indirectes ; elle avait réorganisé le corps des ponts et chaussées; elle avait remplacé les écoles centrales de département par l'université; elle avait fondé la hiérarchie judiciaire. Elle est le véritable point de départ de la centralisation des intérêts généraux qui, pour la plus grande partie, avaient été administrés jusqu'alors par les pouvoirs locaux.

Cette séparation des affaires d'intérêt général et des affaires d'intérêt local, leur attribution à des administrations distinctes, eurent, par la suite, d'heureuses conséquences au point de vue des libertés locales ; mais ces conséquences n'entraient pour rien dans les intentions des auteurs de la loi de pluviôse an VIII.

L'exposé des motifs de la loi de pluviôse an VIII (1) fut présenté au Tribunat par Rœderer, l'un des orateurs du gouvernement. On y reconnaît facilement les idées, la phraséologie et jusqu'aux néologismes de Sieyès, dont Rœderer était grand admirateur ; on y lit que l'administration pro-

(1) Il se trouve au *Moniteur* du 19 pluviôse an VIII.)

prement dite consiste dans 1° L'agence de transmission des lois aux administrés ; 2° l'action directe sur les choses ; 3° enfin, la procuration d'action, dans les parties administratives, remise à des subordonnés. Ce n'est certes point là le style de cet esprit net et clair qui s'appelait Rœderer.

Le projet qu'il présentait au Tribunat, est celui que Thouret avait rédigé d'abord, que la Constituante avait repoussé, dont la Convention ne voulut pas, et que Sieyès avait ruminé, perfectionné, quintessencié, pendant les deux années de silence auxquelles l'avait condamné la Terreur.

L'esprit subtil de Sieyès distinguait dans l'administration locale trois choses :

1° L'administration proprement dite ;

2° Les jugements rendus d'office, en matière de contributions, et qui consistent dans les différentes répartitions entre les masses et les individus. C'est-à-dire, en style moins prétentieux, la répartition de l'impôt ;

3° Les jugements du contentieux dans toute l'administration.

Le projet de loi sépare ces trois fonctions, et attribue la première aux préfets, la seconde aux conseils généraux et d'arrondissement, la troisième aux conseils de préfecture.

« L'objet des conseils généraux de département et d'arrondissement est essentiellement d'assurer l'impartialité de la répartition entre les arrondissements, villes, bourgs et villages du département. C'est *accessoirement* (textuel) à ce service, que le gouvernement propose de leur attribuer l'audition du compte des deniers levés pour les besoins particuliers du département et de l'arrondissement. Il a cru aussi nécessaire de leur donner la faculté d'exprimer une opinion, sur l'état et les besoins des habitants. Il importe au gouvernement de connaître le vœu public et de le puiser à sa véritable source, qui est dans des réunions de propriétaires formées par le concours de tous les citoyens. »

C'est dans cet exposé de motifs, que Rœderer énonce cette

maxime, célèbre en France : « Délibérer est le fait de plusieurs, administrer est le fait d'un seul. »

Daunou fut chargé de faire un rapport au Tribunat (1). L'une des principales critiques de Daunou, c'est que le projet de loi établissait trois degrés d'administration, au lieu de deux seulement, conformément à l'art. 1er de la Constitution, qui disait : « Le territoire de la République française est distribué en départements et en arrondissements communaux. »

Ce nom d'arrondissements communaux, ainsi que le titre d'*administration communale*, donné dans la loi de pluviôse an VIII, à l'administration des arrondissements, tient encore au plan de Sieyès, qui voyait dans les arrondissements l'établissement de ces 720 grandes communes, dans lesquelles il avait proposé, en 1789, de partager la France.

C'est ce que Daunou nous fait connaître dans son rapport :

« Prendre une portion du territoire, assez resserrée pour être immédiatement susceptible d'une administration commune, assez étendue pour offrir un certain nombre d'hommes capables de remplir les fonctions publiques ; traiter chacune de ces fractions du territoire comme l'un des éléments, l'une des unités de l'association générale ; y organiser tous les services sociaux de première nécessité, telle est l'idée essentielle des arrondissements. Elle remonte aux premiers temps de l'assemblée constituante. »

Le comité de constitution avait modifié le plan de Sieyès, pour faire un pas vers celui de la Constituante ; ce dont se plaignait Daunou : « L'assemblée constituante crut devoir créer trois degrés d'administration ; le projet que vous examinez tend à reproduire ce système. Il y a je ne sais quelle force de raison ou d'habitude, qui reporte sans cesse les esprits à cette idée d'un triple degré d'administration. Elle a pour elle l'avantage d'une longue pratique ; elle n'a pas contre elle ce fatal préjugé d'une impossibilité, qui repousse, dans leur nouveauté, les institutions peut-être les plus praticables, et les renverse

(1) Ce rapport est au *Moniteur* du 30 pluviôse an VIII.

dans leur faiblesse. » En effet, un *fatal préjugé,* remontant au début des sociétés civilisées, renverse tous les systèmes qui suppriment, dans l'organisation des peuples, la petite agglomération qu'on appelle la commune.

Daunou était dans l'erreur quand il croyait que la Constituante avait *créé* trois degrés d'administration. Il n'est donné aux législateurs de créer quoi que ce soit. Les législateurs ne font que reconnaître les organismes qui sont le produit de la vie des peuples; ils peuvent seulement les perfectionner et les développer, conformément aux idées et aux besoins de chaque époque. Il y a eu, il y a, et il y aura toujours des communes et des provinces dans tout état civilisé.

Le Tribunat émit un vote favorable sur le projet de loi présenté par Daunou. Rœderer combattit, devant le corps législatif (1) les diverses objections qu'on y avait faites, et il expliqua clairement, que la loi de pluviôse an VIII, n'entendait modifier, ni les principes ni les bases de l'organisation de l'an III. « On s'est plaint que le projet ne disait pas, que les comptes du sous-préfet seraient arrêtés par le préfet, ni ceux du préfet arrêtés par le ministre; on ne fait pas attention que le projet ne crée pas de nouveaux pouvoirs, qu'il ne fait que placer des hommes nouveaux dans les pouvoirs existants. Lorsqu'on dit que le préfet remplira les fonctions attribuées à l'administration centrale (de département), et le sous-préfet, les fonctions attribuées à l'administration municipale (de canton), c'est dire que l'un devra, au ministre, les comptes que lui doit l'administration centrale, et que l'autre devra, au préfet, le compte que l'administration municipale devait à l'administration centrale. »

« L'objection la plus importante qui ait été faite contre le projet de loi, c'est qu'il établit trois degrés d'administration et que la Constitution semble n'en admettre que deux. » On suppose, répondait Rœderer, « que les municipalités proposées sont bien positivement un ordre d'administration locale;

(1) Séance du 27 pluviôse.

qu'elles ne sont point de simples agences, comme celles de la constitution de l'an III. »

« Examinons quelles sont les fonctions des municipalités proposées. La première partie de l'art. 13 porte que, les maires et adjoints rempliront les fonctions administratives exercées maintenant par l'agent municipal et l'adjoint. Jusqu'ici il n'y a rien de changé, que le nom d'agent en celui de maire ; les fonctions sont les mêmes. »

« Relativement à la police et à l'état-civil, les maires et adjoints rempliront les fonctions exercées maintenant par les administrations municipales de canton, les agents municipaux et les adjoints. Sans doute il y a ici augmentation de pouvoirs, mais non pouvoir d'une autre nature. »

La conclusion de Rœderer est donc, que les maires et adjoints sont de simples agents subordonnés, comme l'avaient été les agents municipaux de l'an III ; et que par conséquent ils ne constituent pas un ordre d'administration locale.

Il ressort de cette discussion, que le principe qui avait présidé à l'organisation locale de l'an III était conservé, et ce principe avait été formulé par la constitution de 1793, dans son art. 82 : « Les administrateurs et officiers municipaux n'ont aucun caractère de représentation, » Dans l'organisation de l'an VIII, il n'y a qu'un déplacement des fonctions du canton, à l'arrondissement et à la commune ; un changement de nom du fonctionnaire et un mode différent de nomination.

Nous pouvons maintenant lire et comprendre la loi de pluviôse an VIII, en saisir le sens et la portée. Nous allons passer en revue ses articles les plus importants :

Art. II. — « Il y aura dans chaque département un préfet, un conseil de préfecture et un conseil général de département, lesquels rempliront les fonctions exercées maintenant par les administrations et commissaires de département. » Cet article est inexact, il devrait dire : « Lesquels rempliront *une partie* des fonctions, » car nous avons vu que la loi du 3 frimaire avait remis, entre les mains des grandes administra-

tions centrales, une partie de ces fonctions. Aussi la loi de pluviôse fut obligée de définir, à nouveau, les attributions des administrateurs chargés des affaires locales.

Art. III. — « Le préfet sera seul chargé de l'administration. »

Cet article aggrave singulièrement la centralisation de l'an III. L'administration se compose de deux choses distinctes : la délibération et l'action. La constitution de l'an III avait centralisé la délibération, par une hiérarchie savante de tutelles; mais au moins l'action, l'administration proprement dite, restait aux mains d'hommes élus par les départements, par les cantons et par les communes; c'était encore la vie locale à un degré considérable. L'article 3 de la loi de pluviôse supprime ce reste de vie, aux applaudissements des hommes les plus libéraux du Tribunat.

A propos de cet article, Daunou critiqua la Constituante, qui avait séparé du pouvoir exécutif central, tout ce qu'on avait coutume de comprendre sous le nom d'administration, et par conséquent jusqu'à l'action du pouvoir exécutif, sur les diverses parties de la population et du territoire. « On ne fit, en l'an III, que se rapprocher un peu des véritables principes en cette matière; ce n'est, il faut le dire, que dans le projet que nous discutons, ou plutôt dans l'exposé de motifs qui le précède, qu'on peut les reconnaître dans toute leur pureté. »

Ainsi, pour Daunou, la centralisation de la loi de pluviôse n'est pas encore assez complète, « l'administration centrale n'est pas en contact immédiat avec chaque habitant; » chaque partie de la société n'est pas encore assez absorbée dans le grand tout; le système de J.-J. Rousseau n'est pas complètement réalisé.

Il ne faut pas oublier que Daunou fut un des hommes les plus libéraux et les plus remarquables de cette époque.

La loi de pluviôse ne détermine pas explicitement quelles devaient être les attributions confiées aux préfets; ce fut l'objet de lois postérieures, et surtout de nombreux décrets du pou-

voir exécutif. Ces lois et ces décrets ont donné aux préfets une autorité semblable à celle des intendants de l'ancien régime. Cette autorité comprend deux sortes d'attributions : 1° les préfets ont, sous leurs ordres, toute l'administration générale ; ils correspondent directement avec les ministres ; ils ont même conservé les attributions militaires des intendants ; ils président au recrutement ; ils ont autorité sur la gendarmerie ; 2° les préfets furent chargés d'administrer les départements et les communes ; les conseils généraux, les maires et les conseils municipaux ne purent rien faire ni rien décider sans leur autorisation.

« Art. VI. — Le conseil général du département... fera la répartition des contributions directes entre les arrondissements communaux du département ; il statuera sur les demandes en réduction faites par les conseils d'arrondissement, les villes, bourgs et villages. Il déterminera, dans les limites fixées par la loi, le nombre des centimes additionnels dont l'imposition sera demandée pour les dépenses du département ; il entendra le compte annuel que le Préfet rendra de l'emploi des centimes additionnels qui auront été destinés à ces dépenses ; il exprimera son opinion sur l'état et les besoins du département. »

Il ne faut pas se méprendre sur le degré de vie propre, que cet article 6 donnait aux départements, et regarder comme une attribution très importante accordée aux conseils généraux, le droit de faire la répartition des contributions directes entre les arrondissements (1). C'est une pure illusion. On comprend l'importance de ce droit, sous l'organisation de 1791, alors que tout était décentralisé, même l'assiette et la perception des contributions. Le pouvoir législatif votait l'impôt et le répartissait entre les départements ; là se bornait toute l'intervention du pouvoir central.

Le décret des 27-7 mai — 3 juin 1791, charge les direc-

(1) « La répartition des contributions directes est l'une des attributions les plus importantes des conseils généraux. »

Tourangin, rapport au Conseil d'État sur l'organisation départementale. — 30 janvier 1851.

toires de départements de repartir les contributions foncière et mobilière entre les districts; celui des 11-13-17 juin leur enjoint d'envoyer, dans chaque district, deux commissions qui répartiront, l'une, la contribution foncière, l'autre, la contribution mobilière.

Ces commissions n'avaient pour se guider que d'anciens rôles dressés par les intendants et leurs subdélégués ; il n'y avait pas de cadastre et la comparaison de la valeur des propriétés était fort délicate. Les réclamations étaient nombreuses et souvent fondées. Il ne faut pas oublier que les directoires de département et de district siégeaient en permanence. C'est alors qu'il était juste de dire, que le repartement de l'impôt était une des attributions les plus importantes des administrations départementales.

Mais depuis que la loi du 3 frimaire an VIII, a constitué l'administration centrale des contributions directes, tout le travail se fait par les agents de cette administration, laquelle possède seule les éléments nécessaires pour faire une répartition équitable de l'impôt foncier.

Les arrondissements peuvent bien élever des réclamations contre la répartition faite par le conseil général, mais le conseil général est absolument incapable d'en juger le bien ou le mal fondé. L'assiette de l'impôt foncier étant une affaire de proportion, il faudrait, pour juger les réclamations, reprendre toutes les cotes individuelles de chaque arrondissement et vérifier si elles sont toutes proportionnelles aux bases cadastrales. Pour vérifier le repartement des contributions mobilière, personnelle et des portes et fenêtres, il faudrait se transporter dans toutes les maisons du département, en apprécier la valeur locative, compter le nombre des portes et fenêtres.

Ce travail demanderait non pas huit jours, non pas un mois, mais plus d'une année. Or les tableaux de l'administration des contributions étaient, jusqu'en 1871, remis aux conseillers généraux et aux conseillers d'arrondissement, le matin même de leur réunion. Aujourd'hui ils sont remis dix jours à l'avance.

Dans la pratique, voici comment les choses se passent : le directeur des contributions directes propose au préfet la répartition entre les arrondissements. Le préfet insère cette répartition dans son rapport au conseil général. Le conseil général nomme une commission, qui se garde bien d'examiner un seul des chiffres qui lui sont proposés, n'ayant aucun moyen d'en vérifier l'exactitude. Le rapport de la commission consiste généralement en ces quelques lignes : « Votre commission des finances vous propose d'arrêter le repartement des contributions foncière, personnelle, mobilière et des portes et fenêtres, entre les arrondissements, conformément aux indications de M. le Préfet. »

Le conseil d'arrondissement signe de même, les yeux fermés, le repartement de l'impôt entre les communes, repartement que le sous-préfet lui présente et qu'il tient également de la direction des contributions directes.

La loi de pluviôse se sert d'une expression très juste quand elle dit, que le conseil *entendra* le compte annuel de l'emploi des centimes additionnels. Ce compte n'était pas imprimé sous le premier empire, et il a fallu arriver jusqu'en 1871, pour qu'il fût distribué aux membres du conseil, avant leur entrée en séance.

« Art. VIII. — Dans chaque arrondissement communal, il y aura un sous-préfet et un conseil d'arrondissement.

» Art. IX. — Le sous-préfet remplira les fonctions exercées maintenant par les administrations municipales (de canton), et les commissaires de canton, à la réserve de celles qui sont attribuées ci-après au conseil d'arrondissement et aux municipalités.

» Art. X. — Le conseil d'arrondissement... fera la répartition des contributions directes entre les villes, bourgs et villages de l'arrondissement. Il exprimera son opinion sur l'état et les besoins de l'arrondissement. Il donnera son avis sur les demandes en décharge qui seront formées par les villes, bourgs et villages. Il entendra le compte annuel, que le sous-préfet rendra de l'emploi des centimes additionnels destinés aux dépenses de l'arrondissement.

» Il exprimera son opinion sur l'état et les besoins de l'arrondissement. »

Cet article X prouve que l'arrondissement avait alors un budget, dont le sous-préfet devait compte au conseil d'arrondissement. Nous avons même vu, dans le rapport de Daunou, que l'arrondissement communal devait être le véritable centre de l'administration. Toutefois le nombre des centimes propres à son budget n'était pas fixé par le conseil d'arrondissement, mais par le gouvernement, en vertu de lois qui n'ont jamais été abrogées.

Si l'on compare l'article X à l'article VI, on voit qu'en réalité il y avait peu de différence entre les attributions des conseils généraux et celles des conseils d'arrondissement. Depuis cette époque, l'arrondissement n'a pas reçu d'attributions nouvelles ; les lois qui autorisaient le gouvernement à lui constituer un budget, sont tombées en désuétude ; d'un autre côté, les attributions des conseils généraux ont grandi considérablement. C'est ce qui fait croire qu'une différence très notable existait dès le début.

« Art. XII. — Dans les villes, bourgs et autres lieux, pour lesquels il y a maintenant un agent municipal et un adjoint, et dont la population n'excède pas 2,500 habitants, il y aura un maire et un adjoint ; dans les villes ou bourgs de 2,500 à 5,000 habitants, un maire et deux adjoints ; dans les villes de 5,000 habitants à 10,000, un maire, deux adjoints et un commissaire de police...

« Art. XIII. — Les maires et adjoints rempliront les fonctions administratives exercées maintenant par l'agent municipal et l'adjoint. Relativement à la police et à l'état-civil, ils rempliront les fonctions exercées maintenant par les administrations municipales de canton.

« Art. XV. — Il y aura un conseil municipal dans chaque ville, bourg ou autre lieu, pour lequel il existe un agent municipal et un adjoint.

« Il entendra et pourra débattre le compte de recettes et dépenses municipales, qui sera rendu par le maire au sous-préfet, lequel l'arrêtera définitivement.

« Il règlera le partage des affouages, pâtures, recettes et fruits communs.

« Il règlera la répartition des travaux nécessaires à l'entretien et aux réparations des propriétés qui sont à la charge des habitants.

« Il délibèrera sur les besoins particuliers et locaux de la municipalité, sur les emprunts, sur les octrois et contributions en centimes additionnels, qui pourront être nécessaires pour subvenir à ces besoins, sur les procès qu'il conviendra d'intenter ou de soutenir, pour l'exercice et la conservation des droits communs. »

Enfin, par l'art. XVIII, le premier consul nommait les préfets, les membres des conseils généraux de département, les sous-préfets, les membres des conseils d'arrondissement, les maires et adjoints des villes de plus de 5,000 habitants. Le préfet nommait tous les membres des conseils municipaux et les maires et adjoints des communes au-dessous de 5,000 âmes.

Dans la discussion au Tribunat, aucun orateur, pas même Benjamin Constant, n'eut l'idée de contester, au pouvoir central, le droit de nommer les conseillers généraux, les conseillers d'arrondissement, les conseillers municipaux, les maires et les adjoints. Du moment qu'on admettait ce principe, qu'ils ne sont que les agents du pouvoir central, il était tout naturel qu'ils fussent subordonnés à ce pouvoir central et nommés par lui.

Il est vrai qu'un Sénatus-consulte du 16 thermidor an X (4 août 1802), appela les citoyens à désigner des candidats pour les fonctions de conseillers municipaux, de maires et d'adjoints, mais il tomba aussitôt en désuétude ; et l'empereur continua de nommer de son plein gré à tous les emplois municipaux (1).

Depuis la loi du 3 frimaire an VIII, qui avait centralisé les services généraux, il était de toute justice que l'État prît à son

(1) Mounier, *Rapport sur la loi municipale à la Chambre des Pairs*. 19 mars 1835.

compte les dépenses de ces services généraux. La loi du 13 floréal an XI fit une nouvelle division des dépenses qui seraient à la charge de l'État et de celles qui seraient à la charge des départements.

« Art. 8 : A compter de l'an XI, seront acquittées par le Trésor public : les dépenses fixes pour le traitement des préfets, des sous-préfets, secrétaires-généraux, conseillers de préfecture, professeurs des écoles centrales, membres des tribunaux d'appel, criminels et de première instance, taxation et remise des receveurs-généraux et particuliers.

» Art. 9 : Seront à la charge des départements : toutes les dépenses variables de traitement des employés et garçons de bureau, frais de papier et d'impression, loyers et réparations des préfectures, tribunaux, écoles publiques, ainsi que celles des prisons, dépôts de mendicité et celles relatives aux enfants trouvés. »

Cette division des dépenses entre l'État et le département, établie par la loi du 13 floréal an XI, a subsisté presque intégralement jusqu'à nos jours.

En outre des centimes pour les dépenses obligatoires, l'article 33 de la loi du 2 ventôse an XIII autorisa les conseils généraux à voter des centimes, jusqu'à un maximum de quatre, pour payer des dépenses facultatives, tels que frais de culte, entretien de bâtiments, construction de chemins et établissements publics.

Comme sous la loi du 15 frimaire an VI, la tutelle était absolue ; le ministre de l'intérieur se faisait envoyer le projet de budget du département, et quand il en avait fixé les dépenses, il fixait le nombre de centimes nécessaires pour y faire face. L'article 6 de la loi de pluviôse induirait donc en erreur, si on le prenait à la lettre, car il dit que les conseils généraux ont le droit de déterminer le nombre des centimes additionnels nécessaires aux départements.

Il en était de même pour les centimes facultatifs. Les dépenses auxquelles ils devaient pourvoir, étaient d'abord autorisées et arrêtées par le ministre, et ensuite le nombre des

centimes facultatifs était fixé, pour chaque département, dans un tableau annexé à la loi des finances (1).

Le décret du 16 décembre 1809 abandonna aux départements la propriété des routes impériales de 3e classe, à condition qu'ils les entretiendraient; elles devinrent routes départementales. Celui du 9 avril 1811 fit concession gratuite aux départements, arrondissements et communes, de la pleine propriété des édifices et bâtiments nationaux, alors occupés par les services de l'administration des cours et tribunaux et de l'instruction publique. Nous avons montré que ces décrets n'ont pas créé la propriété départementale ; qu'en 91, un grand nombre de lois avaient autorisé les corps administratifs des départements, qui avaient des ressources suffisantes, à acquérir les édifices nécessaires à leur installation.

A côté du préfet et des conseils généraux, la loi de pluviôse an VIII place un conseil de préfecture, dont les membres sont nommés par le chef de l'État et qui est principalement un tribunal de contentieux administratif.

Les attributions de ce conseil sont réglées par l'article 4; il prononce : 1° sur les demandes des particuliers en décharge ou en réduction de contributions directes; 2° sur les difficultés qui peuvent s'élever entre les entrepreneurs de travaux publics et l'administration; sur les réclamations des particuliers qui se plaindront des torts et dommages procédant du fait personnel des entrepreneurs et non du fait de l'administration ; 3° sur les difficultés qui pourront s'élever en matière de grande voirie ; 4° sur les demandes qui seront présentées par les communes pour être autorisées à plaider ; 5° enfin, sur le contentieux du domaine national.

D'après l'exposé des motifs, présenté par Rœderer devant le Corps législatif (2), les conseils de préfecture devaient avoir « le jugement du contentieux dans toutes les parties de l'administration. » Mais on voit que l'article 4 de la loi de

(1) V. titre II de la loi du 7 octobre 1809.

(2) 18 pluviôse an VIII, *Moniteur* du 19.

pluviôse limite leur juridiction à un petit nombre de cas. Comme sous l'ancien régime, la juridiction administrative de droit commun appartient au ministre, et le § 2 ne permet même pas au conseil de préfecture de connaître des réclamations faites par des particuliers contre l'administration elle-même, quand celle-ci exécute des travaux directement et non par l'entremise d'entrepreneurs. C'est malgré ce texte formel qu'une jurisprudence contraire s'est établie.

L'article 4 mêle aux attributions contentieuses du conseil de préfecture une attribution de tutelle communale; les communes doivent être autorisées par lui, pour intenter ou soutenir une action judiciaire.

Il est assez remarquable que la loi de pluviôse ne donne nullement, aux conseils de préfecture, l'attribution que leur nom semble indiquer ; on avait eu d'abord l'idée de créer un conseil auprès du préfet, comme on avait créé, par l'arrêté du 5 nivôse an VII, un conseil d'État auprès du gouvernement. Mais ce système fut repoussé, il rappelait l'administration collective du Directoire, et Rœderer avait soin de citer de nouveau, dans son exposé des motifs, le principe qu'administrer est le fait d'un seul.

Ce sont des lois postérieures qui ont étendu la compétence des conseils de préfecture en matière administrative, et qui les ont constitués en qualité de conseils et d'auxiliaires des préfets.

Dans le régime fondé par la loi de pluviôse an VIII, l'action et la délibération des assemblées locales sont centralisées ; toute vie réelle est absente ; cependant ce régime est supérieur à celui de l'an III. Celui-ci était une création purement factice, toute théorique, sans racine dans le passé, contraire à l'expérience de tous les pays.

L'organisation de l'an VIII, au moins dans sa forme, respecte l'enseignement de l'histoire qui montre des communes et des provinces chez tous les peuples; qui montre partout les pouvoirs locaux divisés en pouvoir exécutif et en assemblée délibérante.

L'établissement des conseils généraux et des conseils municipaux suffisait pour empêcher la personnalité des départements et des communes de disparaître complétement. Les membres en étaient choisis par le pouvoir central, mais parmi les habitants de ces circonscriptions. Des propriétaires, des habitants d'une localité ne sont jamais de purs fonctionnaires publics, de purs agents du pouvoir central; leurs intérêts se confondent avec ceux du département et de la commune, et ces intérêts communs les poussent instinctivement et invinciblement à défendre et à étendre la personnalité des localités auxquelles ils appartiennent.

La loi de pluviôse laissait même à la commune un commencement de vie propre. Le conseil municipal réglait le partage du revenu des biens communaux et ces biens étaient considérables à cette époque ; il décidait quels travaux d'entretien seraient faits aux bâtiments communaux; enfin, il était appelé à délibérer sur les autres affaires intéressant particulièrement la commune.

Le département aussi avait un commencement de vie ; il avait voix consultative ; il entendait le compte annuel, que rendait le préfet, de l'emploi des centimes additionnels et il exprimait son avis sur les besoins du département.

Il y avait là une petite graine qui a germé, et qui est devenue un arbre, quand les citoyens ont eu le droit de nommer les conseillers généraux et les conseillers municipaux.

# CHAPITRE V

## LES LIBERTÉS LOCALES SOUS LA RESTAURATION

A la chute de l'Empire, une clameur s'éleva contre cette centralisation qui avait permis à un homme d'imposer sa volonté à la France, de mettre la nation en coupe réglée, de la lancer pendant 15 ans contre l'Europe, pour réaliser le rêve insensé d'un nouvel empire d'occident.

Aucun des projets de décentralisation présentés sous la Restauration, ne fut voté par les Chambres; cependant, il nous paraît intéressant et profitable d'étudier les mouvements de l'opinion publique qui se manifestèrent à leur occasion. Nulle part, on n'aperçoit plus clairement, qu'au fond des libertés locales se cache un des problèmes les plus importants de la politique; celui de savoir à qui appartiendra la direction de la société. Nulle part, on n'aperçoit mieux, que les objections et les arguments ordinairement formulés, ne touchent qu'à l'extérieur de la question, ne font pas connaître l'intime pensée des partis, qu'elles ne servent en réalité qu'à masquer le véritable but poursuivi par chacun de ces partis : la prépondérance politique.

La question de la décentralisation fut posée par le côté droit de la Chambre des députés. Dès 1815, M. de Villèle soutint à deux reprises différentes, qu'en dépouillant les départements et les communes de toute intervention réelle dans la gestion de leurs affaires, on avait «détruit l'esprit public, achevé de désunir et de démoraliser la nation, isolé les Français les uns des autres, brisé tous les liens entre les citoyens et le gouvernement, enfin préparé le retour inévitable de l'anarchie, si le

gouvernement était faible, et du despotisme, s'il était fort. » Il revint sur ces idées en 1817, à propos des dépenses départementales fixes et facultatives. En 1818, Fievée publia tout un programme de décentralisation, dans sa correspondance politique et administrative.

Mais la droite repoussait l'élection qui, pour elle, constituait le régime populaire et démocratique. En 1821, M. de la Bourdonnaye, dans un rapport qu'il fit au nom de la commission du budget, demanda que le gouvernement se bornât à donner l'impulsion première à toutes les parties de l'organisation sociale et ne surveillât plus, que de très haut, l'administration locale; « fort de la liberté des communes et des provinces, qu'il aura constituée; dégagé de tous les embarras de détail, qui entravent sa marche, le gouvernement mettra toutes les libertés politiques sous la sauvegarde de la propriété. »

M. de Caumartin, membre du centre gauche, répondit (séance du 15 juin 1821) que ce système n'allait à rien moins qu'à « organiser une aristocratie provinciale, aux dépens de l'autorité royale. »

Ces idées amenèrent naturellement une partie du centre et de la gauche, à voir dans la décentralisation un retour vers l'ancien régime. Ils crurent même que si la commune était émancipée, si le choix des maires était laissé à la population, on verrait, dans beaucoup de départements, reparaître les influences qui y dominaient avant 89.

Ils ne comprirent pas, que le principe de l'élection contient en lui-même le remède à ses propres fautes, par la réaction qui en naît inévitablement. Nul doute que la réaction qui se déclara contre la Chambre introuvable de 1815, ne se fût manifestée dans toutes les communes, si l'élection avait été appliquée du haut en bas de l'échelle politique. Par cette élection généralisée, le parti libéral aurait trouvé une large et énergique opinion publique, instruite par la participation aux affaires du pays, et qui lui aurait donné le point d'appui nécessaire, pour fonder le véritable gouvernement représentatif. Il

ne comprit pas assez tout ce qu'il y a d'illogique et de contradictoire, à vouloir fonder un gouvernement dont on place le sommet dans la liberté, et dont on fait reposer la base sur l'arbitraire.

En 1819, sous le ministère Decazes, une commission fut nommée, pour préparer une loi sur les institutions municipale et départementales. Royer-Collard défendit les vrais principes au sein de cette commission; il voulait que les conseillers généraux et les conseillers municipaux fussent élus par les citoyens; il combattit l'opinion de ceux qui voulaient réduire les départements et les communes au droit de présenter des candidats; il soutint que la commune était une personne civile, qui devait rester maîtresse de s'assembler quand il lui plairait, sans autorisation préalable du préfet, pour délibérer sur tout ce qui touche à ses intérêts (1). Il était appuyé par de Serres. Aussi, malgré les objections que lui opposaient Pasquier, Cuvier et même Decazes, le projet de loi fut présenté dans ce sens.

De Villèle dénonça un projet d'organisation municipale et départementale, qui abandonnait à la démocratie l'administration du royaume, que la Charte réservait au roi. Le projet Decazes fut emporté par la réaction violente qui suivit l'assassinat du duc de Berry.

De Villèle, pendant son ministère, présenta un nouveau projet de loi (2). Les communes y étaient divisées en communes urbaines et communes rurales; dans les communes rurales, les conseillers municipaux devaient être élus par une assemblée composée : 1° des membres du conseil municipal en exercice (lesquels avaient été nommés par le roi); 2° des plus imposés de la commune en nombre égal à celui des conseillers municipaux.

Ainsi, dans une commune dont le conseil municipal se

(1) V. Duvergier de Hauranne, *Histoire du gouvernement parlementaire*, t. V, p. 250 et 429.

(2) Ce projet se trouve au *Moniteur* du 23 février 1821.

composait de huit ou de douze conseillers, le corps électoral était formé de seize ou de vingt-quatre membres, dont la moitié tirait son origine d'une nomination par le roi.

La plus grande différence entre les communes rurales et les communes urbaines consistait, en ce que dans ces dernières on adjoignait aux électeurs, un certain nombre de notables qui seraient désignés par le roi ou par le préfet, et qui pourraient même être élus, lorsque l'esprit d'une ville serait jugé assez bon pour recourir à l'élection.

Les maires et les adjoints devaient être nommés par le préfet, dans les communes rurales, et par le roi, dans les villes; mais choisis parmi les conseillers municipaux ou parmi ceux qui avaient rempli précédemment les fonctions de maires et d'adjoints.

Il devait y avoir des assemblées cantonales, dont les membres seraient élus par une réunion composée de délégués des conseils municipaux, et de notables en nombre égal à celui de ces délégués.

Les conseillers d'arrondissement auraient été choisis par le roi sur une liste de candidats proposés par les assemblées cantonales.

Enfin les conseillers de département devaient être nommés par le roi, sur une liste double de candidats élus par les assemblées d'arrondissement et par les assemblées de département en exercice, auxquelles on ajoutait un certain nombre de notables choisis dans les conditions que nous avons rapportées.

Le rapport de Pardessus fut lu dans la séance du 12 avril 1821 (1). Le projet n'alla pas plus loin; pour la droite, il y était beaucoup trop question d'élections; pour la gauche, esc élections étaient illusoires.

Le projet de loi présenté par Martignac, en 1829, conservait la distinction des communes urbaines et des communes rurales, mais il différait du projet Villèle par le mode d'élection des conseillers. Dans toutes les communes, l'assemblée

(1) Nous l'avons cherché en vain au *Moniteur*.

des électeurs, que le projet de loi appelle des notables, se composait des plus imposés au nombre de trente pour 500 habitants, et de deux en plus pour chaque centaine d'habitants au-dessus de 500. Ainsi, dans les communes de mille habitants, il y aurait eu 40 électeurs et dans celles de cinquante mille, 620 électeurs. Les propriétaires non domiciliés dans la commune, les femmes non mariées, et les veuves pouvaient se faire représenter dans cette assemblée.

Dans les communes urbaines, on adjoignait à ces électeurs un certain nombre de capacités choisies parmi les magistrats, les avocats, les avoués etc., désignées de la même manière que les notables du projet Villèle. Les électeurs devaient choisir les trois quarts des conseillers municipaux, sur la première moitié de la liste des plus imposés.

Le maire et les adjoints étaient nommés par le préfet dans les communes rurales et par le roi dans les communes urbaines.

Il devait y avoir une assemblée de canton, qui n'avait d'autres fonctions que de contribuer à l'élection des conseillers d'arrondissement. Elle se composait des plus imposés, à raison d'un électeur par cent habitants.

Le conseil d'arrondissement était formé des plus imposés, à raison d'un conseiller par mille habitants, et, en outre, de trois membres élus par chaque assemblée de canton.

Enfin les membres des conseils généraux étaient élus par les conseils d'arrondissement.

Les conseils municipaux et les conseils généraux devaient se borner à délibérer sur les affaires locales ; leurs délibérations ne devenaient exécutoires qu'après l'approbation du préfet, du ministre ou du roi, suivant les cas.

Les projets de Villèle et de Martignac sont des imitations de celui de Turgot. Ils prouvent à quel point on ignorait l'histoire ; à quel point on avait perdu de vue la tradition nationale, malgré la prétention qu'on avait de renouer la chaîne des temps. Le préambule de la Charte avait parlé de Louis le

Gros et de Saint-Louis, mais la Charte elle-même avait passé sous silence les libertés communales. On en était réduit à élaborer péniblement des projets factices, sortis de la fragile raison d'un ministre tiraillé en tous sens par les exigences des divers partis. Néanmoins ces projets reconnaissaient franchement que les communes et les départements ne sont pas de simples divisions administratives, et ils faisaient un pas dans la voie de l'élection.

Les projets Martignac rencontrèrent à droite une violente opposition ; à gauche et au centre, ils furent accueillis favorablement, mais avec des réserves.

Dans la discussion de la loi sur les conseils généraux, qui commença le 30 mars 1829, le comte de Fourmont, premier orateur inscrit, débuta ainsi : « On ne saurait introduire dans notre droit public le principe de l'élection appliqué à l'administration, sans entrer dans la voie de la souveraineté du peuple. Justement effrayés des conséquences de l'adoption de ce principe, dans les deux projets de loi proposés, nos honorables amis et moi nous les repoussons de toutes nos forces. »

Le comte de Sallaberry appelle ces projets de loi « le premier acte de la restauration de la révolution dite française. »

M. de Conny s'élève avec force contre les effets d'une centralisation administrative, qui est le triste héritage du despotisme de l'empire, mais il conclut que, d'après la Charte, le roi a seul le droit de nommer à tous les emplois d'administration publique, et que, par conséquent, c'est violer la Charte et décapiter le pouvoir royal que de remettre à l'élection la nomination des conseillers généraux.

Ravez, une des illustrations du centre droit, parle dans le même sens ; il soutient que les conseils généraux ne sont qu'une simple émanation de l'administration publique.

Enfin, le comte de la Bourdonnaye dit que « faire nommer les conseils généraux par des collèges électoraux, c'est renverser la constitution de l'Etat, et changer la monarchie en autant de républiques fédératives, qu'il y a de communes et de départements. »

Au centre et à gauche, on remarque que la loi départementale, la plus importante pour contrebalancer l'influence illibérale des préfets, réduisait à 32,000 le nombre des électeurs et risquait de livrer les conseils généraux aux influences hostiles à la liberté. Au nom de la commission nommée par la chambre, le général Sébastiani demandait que le droit de suffrage, pour le conseil général, fut accordé à tous les électeurs politiques, c'est-à-direà 80,000 électeurs. De plus, la complication d'un mode électoral à deux degrés paraissait propre à obscurcir la volonté des électeurs; la commission de la Chambre proposait donc de supprimer les conseils d'arrondissement, et de faire nommer les conseillers généraux directement par les électeurs de canton.

Ces différentes considérations étaient entièrement politiques, mais il ne pouvait en être autrement; les questions qui touchent à l'organisation des libertés locales sont des questions éminemment politiques.

Il en résulta un dissentiment entre la gauche et le ministère, dissentiment dont la droite profita pour faire rejeter des projets qui lui semblaient dangereux, et pour renverser le ministère.

Sous la Restauration, l'organisation départementale reçut seulement deux modifications. Depuis 1817, les dépenses fixes, c'est-à-dire le traitement des fonctionnaires de l'administration des préfectures et des sous-préfectures, ainsi que les dépenses qui concernent les établissements communs à plusieurs départements, tels que les cours royales, et les maisons centrales, sont payées au moyen de centimes additionnels que détermine la loi annuelle des finances, et qui sont centralisées au Trésor; les conseils généraux n'ont plus à voter ces dépenses. On pensa que le vote et le contrôle des centimes affectés aux dépenses variables, devaient être laissés aux conseils généraux, qui, par leur connaissance des lieux et des choses, peuvent éclairer l'administration (1). La seconde modification est due

(1) Rapport de Mounier.

à un amendement de M. Dumeylet, qui fut voté dans la session de 1828, malgré l'opposition du ministre de l'intérieur, et qui ordonne que les budgets départementaux seront rendus publics par la voie de l'impression.

---

# CHAPITRE VI

## ORGANISATION LOCALE SOUS LE GOUVERNEMENT DE 1830

---

### § 1. — *Organisation municipale.*

L'article 69 de la Charte de 1830 était ainsi rédigé :

« Il sera pourvu, par des lois séparées et dans le plus court délai possible, à des institutions départementales et municipales fondées sur un système électif. »

Le 6 septembre 1830, un député du centre, M. Humblot-Conté, développa devant la Chambre un projet de loi municipale. La Chambre nomma une commission pour l'examen de ce projet, qui différait peu du projet Martignac amendé. Il ne faut pas oublier que la Chambre, chargée d'examiner ce nouveau projet, était la même que celle qui avait discuté le projet de Martignac.

M. Félix Faure, au nom de la nouvelle commission, déposa son rapport le 29 décembre 1830. Le projet de loi sur l'organisation municipale était séparé du projet sur les attributions, dont l'examen était remis à une autre session.

Le premier est devenu la loi du 23 mars 1831 sur l'organisation municipale, d'après laquelle sont électeurs les citoyens les plus imposés aux rôles des contributions directes de la commune, dans les proportions suivantes : pour les communes de mille habitants et au-dessous, un nombre égal au dixième de la population de la commune ; ce nombre s'accroissait de 5 °/₀ jusqu'à 5,000 habitants, de 4 °/₀ jusqu'à 15,000 et de 3 °/₀ au dessus de 15,000.

On y adjoignait un certain nombre de capacités, notamment : les membres des tribunaux, les juges de paix, les membres des chambres de commerce, les officiers de la garde nationale, les médecins, les avocats, les notaires.

Dans la discussion, un député, M. Legendre, montra que, suivant les cas, les 9/10, les 19/20, les 49/50 de la population étaient exclus du gouvernement de la commune ; que plus les villes étaient grandes, moins il y avait d'électeurs proportionnellement à la population ; ce qui semblait un contre-sens, puisque le niveau intellectuel s'élève en même temps que la population.

Mais la discussion porta principalement sur les articles qui règlent la constitution de la municipalité.

« Art. 3. — Le maire et les adjoints sont nommés par le roi, ou, en son nom, par le préfet. — Dans les communes de 3,000 habitants et au dessus, ils sont nommés par le roi ainsi que dans les chefs-lieux d'arrondissement, quelle que soit la population. — Les maires et les adjoints sont choisis parmi les membres du conseil municipal ; ils peuvent être suspendus par un arrêté du préfet, mais ils ne sont révocables que par une ordonnance du roi. »

Plusieurs députés, entre autres Daunou et Thouvenel, demandèrent que les maires et les adjoints fussent nommés par les habitants ou au moins par les conseils municipaux.

M. Aubernon répondit : « Si les 38,000 communes de France élisaient leurs maires sans que le pouvoir intervînt, nous abolirions en sous-œuvre le principe fondamental de notre gouvernement, et nous verrions bientôt un fauteuil de président à la place du trône. » M. Thouvenel montra par l'exemple de l'Angleterre la fausseté de ce raisonnement.

Dupin aîné attaqua la proposition à un autre point de vue : « Voulez-vous donc rentrer dans le fédéralisme et réaliser cette pensée échappée à l'un des orateurs, que la commune doit être un petit état dans l'Etat ? Les communes nous ont jadis délivrés de la féodalité, voudriez-vous aujourd'hui voir les abus de la féodalité reparaître à l'aide des communes, avec ses

tours et ses châteaux ? » C'est un singulier raisonnement : les communes nous ont autrefois délivré de la féodalité, donc il faut se garder de rétablir les communes, de peur qu'elles ne ramènent la féodalité !

La loi du 23 mars 1831 conserve la forme de l'organisation municipale de l'an VIII, mais elle y introduit un principe nouveau, le principe de l'élection, qui fait des conseillers municipaux les représentants de la commune ; en donnant à la commune le droit d'être représentée, elle la constitue une personne morale capable de liberté.

D'après cette loi, les conseils municipaux peuvent être dissous par le roi ; il ne doit pas y avoir plus de trois mois entre la dissolution et la réélection (art. 27). Les fonctions de maire et d'adjoint sont gratuites (art. 1). Le préfet, en conseil de préfecture, peut annuler toute délibération portant sur des objets étrangers aux attributions des conseils municipaux, ou prises en dehors des réunions légales (art. 28 et 29).

Restait à faire une loi non moins importante, celle qui devait régler les attributions des maires et des conseils municipaux. Une nouvelle chambre avait été nommée au mois de juillet 1831, et il y avait lieu d'espérer qu'elle serait animée d'un esprit de liberté. Malheureusement, tout parti qui arrive au pouvoir devient le défenseur naturel d'une centralisation qui, en lui permettant de peser sur le vote des électeurs, lui donne une force immense pour se maintenir à la tête du gouvernement.

Pendant plusieurs années, on vit les différents ministères lutter avec une remarquable ténacité, afin d'empêcher l'esprit libéral de la Chambre de se traduire dans les lois d'organisation municipale et départementale. Sans cette malheureuse intervention, nous aurions eu, quarante ans plus tôt, des libertés locales qu'il a fallu acheter au prix de plusieurs révolutions.

Les discussions sur la loi d'attributions municipales se prolongèrent jusqu'en 1837. Nous les analyserons avec quelques détails, car elles serviront à nous faire comprendre l'esprit

d'une loi qui reste encore en vigueur dans un grand nombre de ses articles.

Le 14 septembre 1831, M. d'Argout ministre de l'intérieur, présenta à la Chambre des députés un projet de loi sur les attributions municipales. D'après ce projet, toute l'administration du maire était soumise à l'autorité du préfet; non-seulement l'exécution des lois, règlements et mesures d'administration générale, mais encore l'administration des propriétés communales, et même l'exécution des délibérations du conseil municipal dûment approuvées. Le conseil municipal ne donnait que des avis.

Le rapport que M. Prunelle, au nom de la commission nommée par la Chambre, déposa le 25 mars 1833, modifiait considérablement le projet du gouvernement; il proposait d'établir la distinction des communes urbaines et des communes rurales, dans le but de donner aux premières une plus grande somme de liberté.

Il proposait d'attribuer aux conseils municipaux le droit de régler définitivement certains points de l'administration des communes, tels que les baux de neuf années, la répartition des droits de pâturage et d'affouage, l'acceptation des dons et legs, quand il n'y avait aucune réclamation de la part des intéressés. L'autorité supérieure aurait pu, dans un délai de 30 jours, annuler ces délibérations, mais seulement en cas d'infraction à la loi. Toutes les autres délibérations auraient eu besoin d'autorisation avant de devenir exécutoires.

Par un des articles, le maire était investi du droit de prendre des arrêtés et de faire des règlements sur tous les objets confiés à la vigilance de l'autorité municipale; toujours sauf le droit de l'autorité supérieure de les annuler pour violation de la loi.

Il faut remarquer que les lois de 1790 et de 1791 avaient donné aux maires, le droit de publier des arrêtés exécutoires sans autorisation de l'autorité supérieure. Ce droit n'avait jamais été retiré formellement; il avait continué d'exister, même sous l'empire et sous la restauration. Mais ce droit

n'avait été, sous ces deux gouvernements, qu'une vaine théorie; en fait, les maires, nommés par le gouvernement, révocables à volonté, avaient toujours communiqué au préfet les arrêtés qu'ils comptaient prendre. La commission proposait de limiter le droit des maires, mais de lui donner une réalité dans les limites fixées par la loi. Elle demandait que l'autorité supérieure fût forcée de se prononcer dans un délai de 30 jours, au lieu de se borner, comme par le passé, à ne pas répondre quand elle n'approuvait pas un arrêté, ne possédant pas le droit de le réformer.

La discussion commença le 4 mars 1833.

L'article qui divisait les communes en urbaines et rurales fut rejeté. M. Thiers prétendit que les petites communes étaient trop incapables, et les grandes trop dépensières pour qu'on pût en émanciper aucune.

La discussion porta principalement sur les articles qui donnaient aux communes le droit de prendre des arrêtés et de régler définitivement certains de leurs intérêts. M. Thiers, ministre du commerce, combattit vivement ces libertés dans la séance du 3 mai. Il refusait aux communes le droit de régler leurs dépenses facultatives, même quand les dépenses étaient faites avec leurs ressources ordinaires; il leur refusait le droit d'administrer leurs biens, même quand cette liberté ne pouvait compromettre l'avenir de la fortune communale. Il fit un éloge sans bornes de la centralisation : « Peut-on rien voir de plus admirable que l'action d'un gouvernement qui, à l'aide du télégraphe, est obéi en quelques instants jusqu'aux extrémités les plus reculées du royaume ? Tous les jours il part de Paris des courriers qui se répandent avec rapidité dans toutes les directions, emportant les ordres du gouvernement... Remarquez que, tandis qu'on veut détruire la grande unité du gouvernement français, elle est dans tous les pays un objet d'envie. On cherche à nous imiter, on demande notre centralisation ; et nous, fatigués d'être arrivés au but, nous voulons l'abandonner. »

Thiers était mal renseigné, ainsi que nous le montrerons,

car, chez aucune nation de l'Europe, on n'imitait alors, pas plus qu'on ne l'a fait depuis, notre centralisation administrative. Dès cette époque, la Belgique, la Hollande, la Prusse, étaient entrées dans une large voie de décentralisation.

Thiers ajouta : « Depuis 40 ans on n'aurait peut-être pas fait aux affaires du pays une plaie plus profonde que par le projet que l'on vous propose. »

Comme le fit remarquer Odilon Barrot, qui, dès cette époque, défendait énergiquement les libertés locales, deux systèmes étaient en présence : dans l'un, celui de la commission, la commune existait, faisait acte de volonté, s'administrait elle-même sur certains points, réglait définitivement certains de ses intérêts, pourvu qu'elle restât dans la loi ; dans l'autre, dans celui du gouvernement, la commune n'avait pas de volonté, ne pouvait émettre que des vœux. C'était en définitive le préfet qui administrait.

Malgré les efforts de Thiers et de Barthe, ministre de la justice, la Chambre adopta tous les amendements de la commission et notamment celui qui donnait aux conseils municipaux le droit de régler définitivement, sauf réformation en des cas spécifiés, plusieurs parties de l'administration des biens de la commune.

Le gouvernement retira le projet de loi.

Il en présenta un nouveau le 13 janvier 1834. Ce nouveau projet était considérablement réduit ; sous prétexte de meilleure rédaction, on y passait sous silence plusieurs questions importantes ; il n'y était plus dit que le maire administrait sous l'autorité du préfet, mais comme on n'y disait pas le contraire, le régime précédent demeurait.

La discussion commença le 17 février 1834, sur l'article qui porte que les maires exercent les fonctions spéciales qui leur sont attribuées par les lois ; M. Bellaigue demande qu'on ajoute à ce paragraphe la liste de toutes les lois qui attribuent aux maires des fonctions spéciales.

Voix nombreuses : « Il y en a plus de 500. »

Le président Dupin : « Une foule de lois ont été faites qui

attribuent des fonctions aux maires; quelques-unes de ces lois sont abrogées, modifiées, les autres sont en vigueur. Il est évident que la nomenclature proposée par M. Bellaigue ne serait pas complète, parce qu'il n'est pas possible d'oublier qu'il y a des lois dont la matière est complètement étrangère aux maires, dans lesquelles cependant des fonctions leur sont attribuées. Il est donc impossible de réunir dans une nomenclature toutes les lois de la France dans lesquelles il est question des maires. » Sur ces observations, la Chambre vota l'article sans modification.

Malgré les efforts des ministres, et après les discours de MM. Isambert et O. Barrot, la Chambre adopta un amendement de M. Laurence, qui décidait que les arrêtés des maires seraient exécutoires un mois après la délivrance du récépissé du préfet, sauf les cas d'urgence ou d'annulation. Thiers soutint que c'était « substituer l'ordre judiciaire à l'ordre administratif; » ce qui voulait dire que pour casser un arrêté, la loi remplaçait l'arbitraire du préfet ou du ministre, par un jugement du Conseil d'Etat. Sur la proposition de M. Sade, la Chambre revint complètement à ce qu'elle avait voté l'année précédente, sur le droit des conseils municipaux de régler définitivement certaines affaires.

La loi de nouveau votée avec ces amendements fut de nouveau retirée par le gouvernement.

Un troisième projet de loi fut porté cette fois devant la Chambre des pairs, auprès de laquelle on espérait avoir plus facilement raison. Mounier y fit, le 19 mars 1835, un savant rapport.

La persistance de la Chambre des députés avait forcé le gouvernement à faire des concessions, à accorder aux conseils municipaux le droit de régler définitivement quelques-uns de leurs intérêts, et aux maires le droit de prendre des arrêtés exécutoires, sauf annulation dans un délai de trente jours.

Il ne faut pas se méprendre sur la gravité de la question qui se débattait depuis plusieurs années. Il s'agissait de savoir si l'autorité municipale avait une force propre, une force qu'elle

tirait d'elle-même, ou bien si cette autorité n'était qu'une simple délégation de l'autorité supérieure. Le débat était entre le principe de la Constituante et celui de l'an III et de l'an VIII. La commune a-t-elle une vie propre; est-elle un des éléments naturels, essentiels, de toute société ; ou bien n'est-elle qu'une simple division territoriale, formée uniquement pour faciliter l'action politique et administrative du pouvoir central ? C'était la fondamentale question qui se discutait depuis 1789.

Dans son nouveau projet, le gouvernement avait distingué parmi les arrêtés du maire, les arrêtés temporaires des arrêtés permanents. Les premiers étaient immédiatement exécutoires, les seconds ne pouvaient l'être qu'après autorisation préalable.

Le gouvernement avait adopté le classement, fait précédemment par la Chambre des députés, des attributions des conseils municipaux en trois catégories :

1° Les conseils municipaux réglent certaines affaires ;

2° Sur d'autres, ils délibèrent seulement et leurs délibérations ne sont exécutoires qu'après approbation de l'autorité supérieure ;

3° Il en est d'autres enfin sur lesquelles les conseils municipaux donnent simplement leur avis.

Il ne s'agissait plus que de déterminer l'étendue de ces trois catégories ; le principe de l'autorité propre des communes était admis.

Le projet du gouvernement fut adopté par la Chambre des pairs, sans modifications importantes.

Vivien présenta à la Chambre des députés un remarquable rapport qui prouve que, dès cette époque, des esprits éminents avaient aperçu toute la gravité des problèmes qui se cachent au fond de l'organisation des libertés locales.

Il établissait la question sur son vrai terrain : « Une organi-
» sation municipale qui donnerait un emploi à toutes les capaci-
» tés, un but à tous les efforts, qui attacherait tous les citoyens
» au gouvernement de l'Etat par les bienfaits de leur gouver-
» nement local ; cette organisation serait une garantie pour le

» pouvoir royal, un élément de bien-être dans le présent
» et de sécurité dans l'avenir. Elle répandrait partout d'utiles
» lumières. »

» Le gouvernement représentatif appelle tous les citoyens
» à concourir à l'exercice du pouvoir. Nous n'avons pas
» d'écoles politiques où la science des affaires soit enseignée ;
» d'ailleurs, la théorie ne saurait jamais remplacer la pratique.
» La bourgeoisie, appelée aux devoirs de l'administration, ne
» fournit point ces hommes d'Etat que l'Angleterre élève dans
» les familles aristocratiques. C'est aux habitudes de la vie mu-
» nicipale à y suppléer. Elles donneront à chacun le sentiment
» des intérêts généraux. Qui ne sait les avantages de cette appli-
» cation pratique ? Elle exerce les esprits, les habitue à la réa-
» lité, les tient en garde contre les fausses doctrines. Des ima-
» ginations ardentes qui s'égareraient dans de vaines spécula-
» tions se pénètrent des nécessités sociales. Ce sentiment de la
» responsabilité qui pèse sur tous introduit dans l'administration
» publique une circonspection qui rend les lois plus efficaces,
» en imprimant plus de prudence aux agents chargés de leur
» exécution. »

Nous avons voulu citer tout ce passage; chacune de ses phrases prouve combien son auteur avait profondément étudié la question.

Vivien élevait les plus sérieuses objections contre l'uniformité d'organisation appliquée aux 38,000 communes de la France : « La même loi peut-elle convenir là où les lumières
» et les ressources varient dans de si fortes proportions?.. Une
» loi uniforme place le législateur dans une rigoureuse alterna-
» tive ; il faut qu'il restreigne les droits de tous en raison de
» l'incapacité de quelques-uns, ce qui est une injustice, ou qu'il
» accorde à tous les droits dont quelques-uns sont incapables
» d'user, ce qui peut compromettre les intérêts généraux, et
» comme ces derniers doivent toujours prévaloir, une organisa-
» tion uniforme a pour résultat nécessaire de rendre impossible
» l'affranchissement de l'administration communale. »

Vivien, au nom de la commission, proposait d'établir une réunion annuelle, au chef-lieu de canton, de tous les maires des communes d'un même canton ; cette assemblée devait être chargée de donner son avis sur les intérêts communs. Il espérait qu'avec le temps on aurait accordé à cette assemblée des attributions importantes.

Il établissait les véritables principes sur la police municipale : « Le droit de police locale n'est pas une concession de la puissance publique, il a sa source dans cette règle de droit naturel qui autorise tous les individus et par conséquent les corporations d'habitants, qui, relativement à la grande famille, ne sont elles-mêmes que des individus, à veiller à leur conservation. » Le projet de loi déposé par le gouvernement méconnaissait ces principes, en proposant d'autoriser les préfets à modifier les arrêtés temporaires des maires et en exigeant l'approbation préalable pour les arrêtés permanents. Vivien faisait justement remarquer que par le droit de modification donné aux préfets, le pouvoir du maire se résoudrait en un simple droit de proposition. Il critiquait la distinction entre les arrêtés temporaires et les arrêtés permanents. La distinction est malaisée à établir, puisque, d'une part, il est difficile de reconnaître le caractère de permanence à des arrêtés toujours révocables à volonté, et que, d'autre part, les arrêtés temporaires sont pris nécessairement pour un laps de temps plus ou moins long. Enfin, il proposait de rejeter le paragraphe qui tendait à soumettre les arrêtés permanents des maires à l'approbation préalable du préfet.

Une autre question ne touchait pas moins à l'autonomie communale. C'est celle de la nomination ou au moins de la présentation des fonctionnaires de la commune. Le projet du gouvernement refusait aux maires le droit de présentation pour le commissaire de police, pour les employés de l'administration de l'octroi, pour les membres des bureaux de bienfaisance et des commissions administratives des hôpitaux et hospices. Vivien, avec la commission de la Chambre des députés, rétablissait les droits de la commune sur tous ces points.

Après une discussion qui dura du 26 janvier au 11 février 1837, et après de nombreux amendements votés par la Chambre des députés, le projet de loi fut renvoyé à la Chambre des pairs ; il y donna lieu à un second rapport de Mounier et à une seconde discussion ; puis il fut renvoyé à la Chambre des députés, où Vivien fit un nouveau rapport le 16 mai, et où une nouvelle discussion s'engagea le 19 ; il revint à la Chambre des pairs, le 16 juin et fut l'objet d'un troisième rapport de Mounier, le 3 juillet, et d'une nouvelle discussion ; enfin il fut adopté le 6 juillet 1837.

Sept années de discussions ardentes avaient été nécessaires pour aboutir à une organisation municipale. Cette organisation, tout en renfermant dans d'étroites limites le pouvoir de la commune, reconnaissait, contrairement à ce qui existait depuis deux siècles, que la commune n'est pas une création de l'Etat, qu'elle a une vie propre.

La loi de 1837 étant encore en vigueur pour tout ce qui n'a pas été abrogé par les lois postérieures, nous en donnerons les principaux articles en les accompagnant de commentaires.

« Art. 9. — Le maire est chargé sous l'autorité de l'administration supérieure : 1° de la publication et de l'administration des lois et règlements ; 2° des fonctions spéciales qui lui sont attribuées par les lois ; 3° de l'exécution des mesures de sûreté générale. »

Le maire n'est pas chargé de l'exécution de toutes les lois, comme semble le dire l'article 9, mais de l'exécution de certaines lois spéciales, et cette exécution doit lui être attribuée par la loi elle-même.

Ces lois spéciales peuvent se ranger en un petit nombre de chapitres :

Le Cadastre ;

Les Contributions directes ;

L'Octroi ;

Les Élections ;

Le Recensement de la population ;

Le Recrutement et les appels militaires ;

Les Indigents et les Enfants trouvés ;
Les Établissements insalubres et l'hygiène publique ;
L'Instruction primaire (1).

Nous n'y comprenons pas la publication des lois, puisque aujourd'hui cette publication n'a plus lieu par lecture publique à son de trompe ou de tambour, ni même par affichage; elle résulte de leur insertion au Bulletin officiel.

Quel est le caractère des lois à l'exécution desquelles les maires sont chargés de participer, même depuis l'organisation des grandes administrations publiques ? Ces lois doivent prendre un caractère local, municipal, lors qu'elles arrivent à l'application dans la commune; c'est ce qu'on peut voir, en passant rapidement en revue les différents chapitres dont nous venons de parler.

*Cadastre.* — Il a pour but l'évaluation des terres, afin d'établir l'égale répartition de l'impôt foncier dans la commune. D'après la loi de finances du 7 août 1850 (Titre Ier art. 7), toute commune cadastrée depuis 30 ans, peut demander une revision du cadastre, dans le but d'obtenir une répartition plus équitable de l'impôt foncier, entre les propriétaires qui possèdent son sol.

C'est donc une opération essentiellement locale, faite dans l'intérêt des habitants de la commune, et l'on comprend facilement la participation qu'y prennent le maire et le conseil municipal.

*Contributions.* — Le maire et un adjoint, assistés de cinq propriétaires de la commune, sont chargés de répartir entre les différents propriétaires, le contingent des impôts foncier, mobilier, personnel, et des portes et fenêtres, attribué à la commune par le conseil d'arrondissement.

Pour l'impôt foncier les répartiteurs se bornent à faire le relevé des mutations de propriété, survenues dans le cours de l'année. Pour les impôts mobilier, personnel et des portes et

(1) Nous empruntons cette classification à M. Le Berquier : *Le Corps municipal*, 1 vol. in-8° 1868.

fenêtres, ils font connaître au contrôleur les modifications qui se sont opérées dans les valeurs locatives, par suite de construction et de démolition, ou dans le personnel des contribuables. Les répartiteurs donnent encore leur avis sur les demandes en décharge ou en réduction. L'impôt sur les chiens est un impôt exclusivement local, puisqu'il est perçu au profit de la commune.

Le maire doit faire placarder le rôle des contributions directes pour sa commune, et les affiches qui font connaître aux habitants, les dispositions de la loi relatives aux délais et au mode de demande en décharge ou réduction de leurs cotes. Tous ces actes sont d'intérêt essentiellement local. Il en est de même de ce qui touche aux octrois, puisque la plus grande partie de ce dernier impôt entre dans la caisse municipale.

*Elections.* — Le maire dresse chaque année, du 1er au 10 janvier, la liste des électeurs de sa commune ; il y ajoute les citoyens qui ont acquis les conditions exigées par la loi, ou ceux qui ont été omis ; il retranche ceux qui ont perdu ces conditions ou qui sont décédés.

La formation de la liste des électeurs municipaux, aussi bien que la surveillance des élections, sont des affaires essentiellement locales. La formation de la liste électorale politique ainsi que la surveillance du vote pour la nomination des députés prennent également un caractère local, lorsqu'elles arrivent à l'application dans la commune.

Il en est de même du recensement de la population ; il sert de base à la répartition de l'impôt mobilier dans la commune, à la répartition du contingent militaire dans le canton ; à la fixation du nombre des adjoints au maire. Chaque habitant est donc intéressé à un recensement exact de la population. Le maire est chargé de dresser chaque année un tableau des jeunes gens de sa commune, qui doivent prendre part au tirage au sort. L'exactitude de ce tableau est d'un intérêt capital pour les pères de famille et pour les jeunes gens ; toute omission d'un jeune homme est préjudiciable aux autres.

Nous n'avons pas besoin d'insister pour montrer que l'application des lois sur le recrutement, sur les établissements insalubres et sur l'hygiène, sont également d'intérêt local, et que tous les habitants sont intéressés à leur exécution.

L'instruction des enfants de la commune, la bonne tenue des écoles, en un mot, l'application des lois sur l'instruction primaire, est un des intérêts locaux les plus considérables.

Ce que nous avons dit de l'exécution des lois par le maire, s'applique également à celle des réglements; il serait facile de montrer que tous les règlements, dont le maire est chargé d'assurer l'exécution, touchent directement aux intérêts locaux.

C'est donc à tort qu'on a pris prétexte de l'article 9, pour en conclure que le maire doit être nommé par l'Etat; le maire, quoique élu par les habitants, exécutera des lois qui sont dans l'intérêt de sa commune, mais il les exécutera avec des égards et une considération pour les habitants, que l'on ne rencontre pas toujours chez les fonctionnaires de l'Etat; il sera d'autant plus porté à ne pas faire naître de conflit, qu'il sait que le gouvernement est armé des pouvoirs nécessaires pour exécuter directement ces lois en cas de résistance.

L'article 10 de la loi de 1837 est ainsi conçu : « Le maire est chargé, sous la surveillance de l'administration supérieure :

1° De la police municipale, de la police rurale, de la voirie rurale et de pourvoir à l'exécution des actes de l'autorité supérieure qui y sont relatifs;

2° De la conservation et de l'administration des propriétés de la commune et de faire, en conséquence, tous les actes conservatoires de ses droits;

3° De la gestion des revenus, de la surveillance des établissements communaux et de la comptabilité communale;

4° De la proposition du budget et de l'ordonnancement des dépenses;

5° De la direction des travaux communaux;

6° De souscrire les marchés, de passer les baux des biens et les adjudications de travaux communaux dans les formes

établies par les lois et règlements ;

7° De souscrire, dans les mêmes formes, les actes de vente, échange, partage, acceptation de dons et legs, acquisition, transactions, lorsque les actes ont été autorisés conformément à la loi ;

8° De représenter la commune en justice, soit en demandant, soit en défendant. »

La distinction, des actes accomplis sous l'autorité et des actes accomplis sous la surveillance de l'administration supérieure, est empruntée à la loi de 89 (art 50 et 51).

« Art. 11. — Le maire prend des arrêtés à l'effet : 1° D'ordonner les mesures locales sur les objets confiés par les lois à sa vigilance et à son autorité ; 2° De publier de nouveau les lois et règlements de police, et de rappeler les citoyens à leur observation. Les arrêtés pris par les maires sont immédiatement transmis au sous-préfet. Le préfet peut les annuler ou en suspendre l'exécution. Ceux de ces arrêtés qui portent règlement permanent, ne seront exécutoires qu'un mois après la remise de l'ampliation constatée par les récépissés donnés par le sous-préfet. »

Ainsi le gouvernement avait obtenu gain de cause contre la commission et contre Vivien. Tous les arrêtés du maire peuvent être annulés ou suspendus par le préfet, sans qu'il soit nécessaire de motiver l'arrêté d'annulation. La seule distinction, c'est que les arrêtés qui ne sont pas permanents, sont exécutoires, aussitôt qu'ils ont été affichés par le maire ; ce qui n'enlève pas au préfet le droit de les annuler ou de les suspendre ; tandis que ceux qui sont permanents ont besoin, pour être exécutoires, d'être transmis préalablement au préfet, qui, dans un délai de trente jours, peut refuser son approbation.

Le gouvernement avait également obtenu gain de cause au sujet de la présentation des membres des commissions administratives des hospices, des membres des bureaux de bienfaisance, des commissaires de police et des employés de l'octroi.

Les attributions et le pouvoir que la loi de 1837 accorde au maire sont considérables, nous ajouterons même trop considérables. Il est seul chargé de toute l'administration de la commune; toutefois il peut déléguer une partie de ses pouvoirs à un ou plusieurs adjoints (art. 14). Il nomme à tous les emplois pour lesquels la loi ne prescrit pas un mode spécial de nomination; il peut suspendre et révoquer les titulaires de ces emplois (art. 12). Seul, il prend des arrêtés et publie des règlements concernant la commune; seul, il délivre des mandats et il ordonnance les dépenses (art. 61). Le conseil municipal se borne à délibérer sur les comptes que le maire doit lui présenter chaque année. Le maire est encore spécialement chargé des actes de l'état-civil.

La loi divise les intérêts communaux en trois ordres : ceux que le conseil a le droit de régler, ceux sur lesquels il a le droit de délibérer, ceux sur lesquels il donne seulement son avis.

« Art. 17. — Les conseils municipaux règlent par leurs délibérations les objets suivants :

1° Le mode d'administration des biens communaux;

2° Les conditions des baux à ferme ou à loyer, dont la durée n'excède pas dix-huit ans pour les biens ruraux, et neuf ans pour les autres biens;

3° Le mode de jouissance et la répartition des pâturages et fruits communs autres que les bois, ainsi que les conditions à imposer aux parties prenantes;

4° Les affouages en se conformant aux lois forestières. »

Ces délibérations règlementaires ne sont exécutoires que si, dans un délai de trente jours, le préfet ne les a pas annulées pour violation de la loi ou d'un règlement d'administration publique (art. 18).

La loi de 1837 appelle les conseils municipaux à délibérer seulement, sur les objets suivants :

1° Le budget de la commune et en général toutes les recettes et dépenses ordinaires et extraordinaires.

2° Les tarifs et règlements de perception de tous les revenus communaux ;

3° Les acquisitions, aliénations et échanges de propriétés communales; les affectations de ces propriétés aux différents services publics, et en général tout ce qui concerne leur conservation et leur amélioration ;

4° La délimitation ou le partage des biens indivis entre deux ou plusieurs communes, ou sections de communes;

5° Les conditions des baux à ferme ou à loyer, dont la durée excède dix-huit ans pour les biens ruraux et neuf ans pour les autres biens ; ainsi que celles des baux des biens pris à loyer par la commune, quelle qu'en soit la durée;

6° Les projets de construction, de grosses réparations et de démolition et en général tous les travaux à entreprendre ;

7° L'ouverture des rues et places publiques et les projets d'alignement de voirie municipale;

8° Le parcours et la vaine pâture;

9° L'acceptation des dons et legs faits à la commune et aux établissements communaux ;

10° Les actions judiciaires et transactions.

Ces délibérations ne sont exécutoires qu'après approbation du préfet.

Le conseil est appelé à donner seulement son avis sur les projets d'alignement de grande voirie dans l'intérieur des villes et bourgs; sur les budgets et les comptes des fabriques, des établissements de charité et de bienfaisance; sur les autorisations d'emprunter, d'acquérir, d'aliéner, de plaider, et d'accepter des dons et legs, par ces mêmes établissements; enfin sur tous les objets au sujet desquels les conseils municipaux seront consultés par le préfet (art. 21).

Le conseil municipal peut exprimer des vœux sur tous les objets d'intérêt local (art. 24).

Les séances des conseils municipaux ne sont pas publiques; leurs débats ne peuvent être publiés officiellement qu'avec l'approbation de l'autorité supérieure (art. 29). Mais on ne peut refuser à aucun des contribuables de la commune, com-

munication, sans déplacement, des délibérations des conseils municipaux (art. 25, loi du 21 mars 1831).

Le titre III règle les budgets des communes.

Les dépenses sont classées en deux ordres : les dépenses obligatoires et les dépenses facultatives.

La loi de 1837 compte 21 dépenses obligatoires; ce sont notamment : les frais de registres de l'état-civil, les dépenses relatives à l'instruction publique, l'indemnité de logement aux ministres des cultes, les grosses réparations aux édifices communaux, le contingent assigné à la commune dans la dépense des enfants trouvés, le traitement et les frais de bureau du commissaire de police, les frais de loyer et d'entretien des justices de paix.

Les recettes sont classées en recettes ordinaires et recettes extraordinaires. Les recettes ordinaires sont les revenus des biens de la commune, le produit des droits de place perçus dans les halles, foires, marchés, abattoirs,... le produit des octrois, celui des centimes additionnels affectés aux communes par les lois de finances, etc. (art. 31). Les recettes extraordinaires se composent des centimes extraordinaires et des emprunts dûment autorisés, des dons et legs, et de toutes autres recettes accidentelles (art. 32).

Le budget de chaque commune, proposé par le maire et voté par le conseil municipal, doit être approuvé par le préfet pour les villes au-dessous de 100,000 habitants, et par le chef de l'état pour les autres.

C'est le préfet, ou le chef de l'état, qui inscrit d'office au budget communal les dépenses obligatoires qui auraient été omises (art. 39).

Les recettes et dépenses communales s'effectuent par un comptable chargé seul, et sous sa responsabilité, de poursuivre la rentrée de tous les revenus de la commune, ainsi que d'acquitter les dépenses ordonnancées par le maire. Les états dressés par le maire sont exécutoires après qu'ils ont été visés par le Sous-Préfet (art. 62 et 63). Dans toutes les communes

dont les revenus sont inférieurs à 30,000 fr., le percepteur remplit les fonctions de receveur municipal ; dans les autres, le chef du gouvernement peut autoriser la nomination d'un receveur municipal, si le conseil le demande.

Les comptes des receveurs municipaux sont définitivement apurés par le conseil de préfecture, pour les communes dont le revenu n'excède pas 30,000 fr., et par la cour des comptes pour les autres. Dans la pratique, les conseillers de préfecture se bornent à signer les comptes, qui sont vérifiés par un employé de la préfecture, auquel ils paient une indemnité pour ce travail.

Le titre VII de la loi de 1837 traite des intérêts qui concernent plusieurs communes.

La loi prévoit deux cas : 1° Celui dans lequel un travail, un pont par exemple, intéresserait plusieurs communes. Les conseils municipaux sont appelés à délibérer sur leurs intérêts respectifs et sur la part de la dépense que chacune d'elles devra supporter ; le préfet prononcera après avoir entendu le conseil d'arrondissement et le conseil général (art 72); 2° Celui dans lequel plusieurs communes possèdent des biens indivis. Si l'une des communes le réclame, une ordonnance du chef de l'état institue un syndicat composé de délégués des conseils municipaux des communes intéressées. Les délibérations prises par ce syndicat ne sont exécutoires qu'après approbation du préfet (art. 70 et 71).

## § 2. — *Organisation départementale.*

Le gouvernement présenta le 15 septembre 1831, devant une nouvelle chambre nommée au mois de juillet précédent, des projets de loi sur les institutions départementales.

Le rapport fait par M. Gillon, au nom de la commission chargée par la Chambre d'examiner ces projets, montra qu'il existait de nombreuses dissidences entre cette commission et le gouvernement.

Ces projets ne furent pas discutés.

Le 8 décembre 1832, M. d'Argout, ministre de l'Intérieur, présenta de nouveau ces deux projets de loi après y avoir apporté quelques modifications (1).

M. Gillon lut, dans la séance du 7 janvier 1833, un rapport au nom de la Commission nommée pour examiner le projet de loi sur l'organisation départementale; ce projet fut l'objet d'une discussion approfondie à partir du 7 janvier 1833. La loi fut votée par la chambre des députés, mais la clôture de la session de 1832 ayant été prononcée le 25 avril 1833, avant que la Chambre des pairs ne l'eût discutée, cette clôture détruisait constitutionnellement le vote de la Chambre des députés, quoique la session de 1833 commençât le lendemain 26 avril.

Pendant cette nouvelle session, M. d'Argout soumit à la Chambre des pairs le projet proposé précédemment à la Chambre des députés, en mettant en regard de chaque article, les amendements qui y avaient été apportés, simplement à titre de documents consultatifs, puisque le vote des députés était devenu caduc. Ce projet est devenu la loi du 22 juin 1833 sur l'organisation des Conseils généraux.

Dans l'examen que nous allons faire de ses principaux articles, nous rapporterons souvent les débats auxquels elle donna lieu à la Chambre des députés, lors de la première discussion qui avait eu lieu au mois de janvier, car lorsque le projet, voté par les pairs, fut présenté devant cette chambre, le pays attendait avec impatience la loi qui devait lui donner l'élection des conseillers généraux, et la Chambre des députés le vota sans discussion, en moins de deux heures.

L'article 2 décide que « le Conseil général est composé d'autant de membres qu'il y a de cantons dans le département sans pouvoir toutefois excéder le nombre de trente. »

Cet article avait donné lieu à une vive discussion à la Chambre des députés, lorsque le projet avait été proposé au mois de janvier; la commission de cette chambre et le gou-

(1) *Moniteur* du 12 décembre 1832.

vernement étaient loin d'être d'accord sur le nombre des membres qui devaient composer les Conseils généraux.

La commission proposait qu'il y eût un conseiller général pour chaque canton. Le gouvernement voulait en limiter beaucoup le nombre; il soutenait que rien ne serait plus dangereux pour la bonne expédition des affaires, que des Conseils généraux trop nombreux, et que d'ailleurs l'équité s'opposait à ce que les petits cantons eussent la même représentation que les grands. M. de Montalivet proposait de s'en tenir aux limites fixées en l'an VIII, 16 conseillers au minimum et 24 comme maximum. Dans la séance du 10 janvier, Thiers disait : Nous sommes en présence de trois systèmes; je déclare, au nom du gouvernement, que celui de ces trois systèmes que le gouvernement repousse le plus, c'est celui qui donne un représentant direct à chaque canton.

M. Glais-Bizoin proposa un amendement dans le sens du rapport de la commission et cet amendement avait été adopté par 168 voix contre 164, malgré les efforts de MM. d'Argout et Thiers. Le gouvernement rétablit son texte primitif dans le projet qu'il soumit à la Chambre des pairs. La commission de cette Chambre se rapprocha de l'opinion de la Chambre des députés, et proposa de porter à 40 le maximum des conseillers généraux.

Le comte de Montalivet présenta un tableau effrayant de ce que deviendraient nos assemblées départementales, si l'on adoptait ce maximum : « Figurez-vous une préfecture où 40 membres sont rassemblés dans une salle. Autour de ce tapis vert où la raison semble devoir s'être refugiée, les membres seront obligés de se lever pour parler, de chercher des exordes et des péroraisons; des choses enfin les plus incompatibles avec la raison... J'ai la conviction qu'en adoptant un nombre de conseillers aussi considérable que celui proposé par votre commission, nous faisons des conseils généraux politiques, et que dès lors nous portons le coup le plus fort à la Constitution sous laquelle la France a le bonheur de vivre. »

M. de Ferville, pour donner satisfaction aux craintes que

ce discours avait éveillées dans la Chambre des pairs, et, en même temps, comme conciliation entre le gouvernement et la commission, proposa un maximum de 30 membres, qui fut adopté.

L'adoption de ce maximum de trente membres impliquait une réunion de plusieurs cantons en une même section de vote, dans les départements ayant plus de trente cantons. Cette réunion devait se faire suivant un tableau annexé à la loi (art. 3).

La discussion ne fut pas moins vive sur la première partie de l'art. 3 : « Un membre du conseil général est élu dans chaque canton. »

Cette phrase signifie que l'élection aura lieu dans chaque canton par vote uninominal et non au chef-lieu d'arrondissement, par scrutin de liste.

Dans la première discussion à la chambre des députés, M. de Brigode avait proposé un amendement en vertu duquel les conseillers généraux seraient nommés par une assemblée électorale réunie au chef-lieu d'arrondissement. Cet amendement fut soutenu par Ch. Dupin et par le général Foy (séance du 11 janvier). Ce dernier orateur fait connaître les raisons qui avaient inspiré l'amendement. Si l'élection avait lieu par cantons, dit-il, « ils n'enverraient pas l'homme le plus capable d'apprécier les intérêts départementaux; ils enverraient celui qui défendrait le mieux les intérêts des cantons. Il y aurait là un immense danger, car, au lieu d'avoir au conseil général les hommes ayant les idées les plus larges du département, les hommes qui comprendraient les intérêts généraux de cette grande circonscription territoriale, vous auriez des hommes toujours renfermés dans les localités étroites de leur canton, et qui s'en constitueraient les défenseurs exclusifs. »

Si nous rapportons cette discussion, c'est afin de montrer combien l'organisation administrative de l'an VIII, qui nous éloigne de l'administration pratique, effective, de notre pays, qui borne notre rôle à écouter ou à prononcer des discours,

nous fait trop souvent perdre terre et planer dans les hauteurs de théories admirables en paroles, mais absolument en dehors de ce qui est démontré vrai, par l'expérience de toutes les nations.

L'article 3 continue ainsi : « L'assemblée électorale est composée des citoyens portés sur la liste du jury ; si leur nombre est au-dessous de cinquante (dans le canton), le complément sera formé par l'appel des citoyens les plus imposés. » D'après la loi de 1827, la liste des jurés se composait des électeurs politiques, des maires nommés par le roi, des officiers de terre et de mer en retraite jouissant d'une pension de 1,200 fr. au minimum, des docteurs, des licenciés, des membres de l'Institut, etc.

L'article 8 décide que les conseils généraux sont nommés pour neuf ans et renouvelés par tiers tous les trois ans.

La dissolution d'un conseil général peut être prononcée par le roi (art. 9).

L'article 12 règle les sessions des conseils généraux : « Un conseil général ne peut se réunir s'il n'a été convoqué par le préfet, en vertu d'une ordonnance du roi, qui détermine l'époque et la durée de la session. Le conseil formé, sous la présidence du doyen d'âge, le plus jeune faisant les fonctions de secrétaire, nommera, au scrutin et à la majorité absolue des voix, son président et son secrétaire. Le préfet a entrée au Conseil général; il est entendu quand il le demande et assiste aux délibérations, excepté lorsqu'il s'agit de l'apurement de ses comptes. »

La nomination du président et du secrétaire par le Conseil ne souleva aucune objection. Il n'en fut pas de même de la fin de l'article 12, qui permet aux préfets d'assister aux délibérations du Conseil. Dans le projet rédigé par la première commission de la Chambre des députés, il leur était interdit d'y assister. On leur permettait seulement l'entrée des commissions où se préparent les affaires, parce qu'aucun vote n'y a lieu; on craignait que les membres du Conseil ne fussent influencés au moment du vote par la présence du Préfet. Le ministre de

l'intérieur avait fait remarquer que les conseillers généraux puiseraient une grande indépendance dans l'élection ; que précédemment ils étaient nommés par le chef de l'État et que, dans ces conditions, si on avait laissé le préfet entrer au Conseil, il n'y aurait eu aucun contrôle réel sur l'administration. Cependant la Chambre des députés avait adopté l'avis de sa commission.

D'après le projet présenté par la commission de la Chambre des pairs, le préfet avait entrée au Conseil général ; il était entendu quand il le demandait ; il assistait aux discussions, mais ne pouvait assister au vote. On fit remarquer que le Préfet serait obligé de sortir un grand nombre de fois pendant chaque séance, ce qui paraissait peu convenable. La chambre des pairs adopta l'amendement qui est passé dans la loi.

L'article 13 décide que les séances ne sont pas publiques, la Commission de la Chambre des députés et le gouvernement étaient d'accord sur ce sujet, et un amendement de M. Larabit en sens contraire fut rejeté.

D'après l'article 16, « il est interdit à tout Conseil général de se mettre en correspondance avec un ou plusieurs conseils d'arrondissement ou de département. » Personne ne réclama contre cet article.

Une des parties de la loi qui donna lieu à la plus vive discussion fut celle qui concerne les conseils d'arrondissement. On se rappelle que dans les débats du projet Martignac, les conseils d'arrondissement avaient trouvé des adversaires nombreux. La discussion sur ce sujet se reproduisit, avec non moins de force, en 1833 ; les conseils d'arrondissement furent attaqués comme inutiles, comme une véritable superfétation ; on demandait leur remplacement par des assemblées cantonales. Cependant la plupart de ceux qui en demandaient la suppression voulaient conserver l'arrondissement comme siège d'un Sous-Préfet chargé d'instruire les affaires et de faire exécuter les ordres du Préfet. Selon M. Bérard séance du 10 janvier 1833) « réunir des citoyens pour ne leur donner rien d'important à faire c'est vouloir les dégoûter, comme il est presque to[illegible] à présent ».

M. Lherbette demande : « Où se tiennent les foires annuelles et les marchés de chaque semaine ? au chef-lieu de canton. Où est le centre des routes communales ? au chef-lieu de canton. Où, les réunions annuelles des maires, pour la revision des listes électorales (1), et pour le tirage du contingent ? au chef-lieu de canton. Où, les bureaux de bienfaisance, quelquefois même des hospices ? au chef-lieu de canton. Où, les comités pour l'instruction primaire ? au chef-lieu de canton. Où, les justices de paix ? au chef-lieu de canton. » MM. Rambuteau et Odilon Barrot proposèrent également de remplacer les conseils d'arrondissement par des conseils cantonaux.

La Chambre néanmoins rejeta les conseils cantonaux à une très forte majorité.

A la Chambre des pairs, l'article 20 ainsi conçu : « Il y a dans chaque arrondissement un conseil d'arrondissement, composé d'autant de membres que l'arrondissement a de cantons, sans que le nombre des conseillers puisse être au-dessous de neuf, » fut adopté sans discussion. Il en fut de même à la Chambre des députés. Nous avons déjà dit que la Chambre des députés, cédant à l'impatience du pays, vota sans discussion la loi, telle qu'elle sortit des débats de la Chambre des pairs.

La loi du 22 juin 1833 a véritablement redonné la vie aux départements, par l'élection des conseillers généraux ; mais elle n'a pas changé le système de l'an VIII sur l'organisation départementale. Le Préfet restait le seul administrateur du département, et le rôle du conseil général se bornait à délibérer sans pouvoir prendre aucune décision.

C'est ce qu'avait fait remarquer le vieux Merlin de Douai, dans la séance du 7 janvier 1832, en s'appuyant sur la Charte qui avait promis des institutions fondées sur l'élection. Il proposait, en conséquence, de faire administrer le département par un comité composé de membres élus dans chaque arrondissement, et qui serait présidé par le Préfet ayant voix délibérative dans ce comité.

(1) Aujourd'hui pour la revision des listes du jury.

Il fut seul de son avis. Tous les hommes politiques de cette époque avaient la plus profonde admiration pour le système administratif de l'an VIII, « inspiré, il y a 30 ans, par des conseillers habiles, au génie de Napoléon, à ce génie de l'ordre et de la raison pratique. » (1) M. de Barante confondait le génie du despotisme avec le génie de l'ordre.

La loi sur les attributions des conseils généraux ne rencontra pas moins de difficultés que celle qui en avait réglé l'organisation.

Nous avons vu que le 16 septembre 1831, le gouvernement avait présenté à la Chambre des députés, un projet de loi sur les attributions des conseils généraux. Ce projet modifié fut de nouveau présenté le 8 décembre 1832, et donna lieu à un rapport de M. de la Pinsonnière déposé le 3 avril 1833.

Pour aplanir les graves différences d'opinion qui existaient entre les conclusions de ce rapport et le projet du gouvernement, le Ministre nomma une commission composée de députés, de pairs de France et d'administrateurs.

M. de Gasparin, ministre de l'intérieur, présenta, le 11 janvier 1837, un nouveau projet à la Chambre des pairs, où un rapport fut déposé le 4 mars 1837; à la Chambre des députés, le rapport, rédigé par Vivien, fut déposé dans la séance du 19 février 1838.

A la Chambre des pairs, la discussion s'engagea (9 mars 1837) sur l'article 3 de la Commission, qui était ainsi conçu : « Le Conseil général prononce sur les demandes en réduction délibérées par les conseils d'arrondissement. La décision du conseil général est définitive à moins que, sur la proposition du roi, il ne soit statué par une loi. »

Cet article contenait une innovation, car précédemment le conseil général prononçait définitivement sur les réclama-

(1) De Barante, rapport à la Chambre des pairs sur la loi d'organisation départementale, 4 avril 1833.

tions qui étaient portées devant lui. La commission avait pensé qu'il fallait un tribunal d'appel, et que cet appel devait être porté devant le corps législatif.

Cette disposition nouvelle donna lieu à une discussion qui ne dura pas moins de deux séances. M. de Montalivet disait que les réclamations seraient très nombreuses, et il fit remarquer que le conseil général ne fait la répartition, entre les arrondissements, qu'après le vote du budget à la Chambre des députés, à une époque tardive de l'année; et qu'une loi de rectification ne pouvait être rendue qu'au commencement de l'année suivante, c'est-à-dire lorsque les rôles sont déjà faits et envoyés.

Mounier soutint l'article de la commission : « Supposez qu'un conseil général, par erreur, par inadvertance, par un motif quelconque, ne se conforme pas à la prescription, que la règle ait été violée; le gouvernement est actuellement complètement désarmé. » Mais il reconnait que la rectification ne peut avoir lieu que l'année suivante.

L'article, n'étant pas jugé suffisamment explicite, fut renvoyé à la Commission qui présenta la rédaction suivante : « toutefois la répartition peut être rectifiée par une disposition spéciale présentée dans le projet de la loi annuelle des finances. »

Cet article additionnel fut définitivement rejeté; on pensa qu'il ouvrirait la voie à des réclamations incessantes et l'on adopta une rédaction qui est devenue l'article 2 de la loi du 10 mai 1838.

Cet article 2 qui remet au conseil général le droit de répartir, sans appel, les contributions directes, est le seul qui donne au conseil général le droit de prononcer définitivement sur quelque chose. Nous avons montré combien ce droit est illusoire.

Sur ses propres affaires, le Conseil général ne statuait jamais définitivement; il avait simplement le droit de délibérer ou de donner son avis.

Il ne faudrait pas croire qu'il eut même le droit de délibérer

sur toutes les affaires qui figurent à son budget. La première section de ce budget renferme, sous le nom de dépenses ordinaires, des dépenses qui sont obligatoires; le conseil ne peut réellement intervenir ni dans le vote de ces dépenses, ni dans le vote des centimes nécessaires pour y subvenir.

Les dépenses obligatoires fixées par la loi de 1838, sont : (art. 12.)

1° Les grosses réparations et l'entretien des édifices et bâtiments départementaux ;

2° Les contributions dûes pour les propriétés du département;

3° Le loyer, s'il y a lieu, des hôtels de préfecture et de sous-préfecture;

4° L'ameublement et l'entretien du mobilier de l'hôtel de préfecture et des bureaux de sous-préfecture;

5° Le casernement ordinaire de la gendarmerie;

6° Les dépenses ordinaires des prisons départementales;

7° Les frais de translation des détenus, des vagabonds et des forçats libérés ;

8° Les loyer, mobilier et menues dépenses des cours et tribunaux, et les menues dépenses des justices de paix;

9° Le chauffage et l'éclairage des corps-de-garde des établissements départementaux.

10° Les travaux d'entretien des routes départementales et des ouvrages d'art qui en font partie;

11° Les dépenses des enfants trouvés et abandonnés, ainsi que celles des aliénés, pour la part afférente au département, conformément aux lois;

12° Les frais de route accordés aux voyageurs indigents;

13° Les frais d'impression et de publication des listes électorales et du jury;

14° Les frais de tenue des collèges et des assemblées, convoqués pour nommer les membres de la Chambre des députés, des conseils généraux et des conseils d'arrondissement;

15° Les frais d'impression des budgets et des comptes des recettes et dépenses du département;

16° La partie à la charge des départements, dans les frais des tables décennales de l'état civil;

17° Les frais relatifs aux mesures qui ont pour objet d'arrêter le cours des épidémies et des épizooties;

18° Les primes fixées par les règlements d'administration publique pour la destruction des animaux nuisibles;

19° Les dépenses de garde et conservation des archives publiques. »

On voit combien sont nombreuses les dépenses obligatoires; elles peuvent être inscrites d'office dans la 1re section du budget, et même augmentées, jusqu'à concurrence du montant des recettes destinées à y pourvoir, par l'ordonnance royale qui règle le budget (art. 14).

Les affaires sur lesquelles le conseil général était appelé à délibérer sont : (art. 4)

1° Le vote des contributions extraordinaires, et les emprunts à contracter dans l'intérêt du département;

2° Les acquisitions, aliénations, échanges de propriétés départementales.

3° Le changement de destination et d'affectation des édifices départementaux.

4° Le mode de gestion des propriétés départementales.

5° Les actions à intenter ou à soutenir.

6° Les transactions qui concernent les droits du département;

7° L'acceptation des dons et legs;

8° Le classement et la direction des routes départementales;

9° Les projets, plans et devis de tous les autres travaux exécutés sur les fonds du département;

10° Les offres faites, par les communes, par les associations ou les particuliers, pour concourir à la dépense des routes départementales ou d'autres travaux, à la charge du département;

11° La concession à des associations, à des compagnies ou à des particuliers, de travaux d'intérêt départemental;

12° La part contributive à imposer au département, dans les dépenses des travaux exécutés par l'État et qui intéressent le département ;

13° La part contributive du département, aux dépenses des travaux qui intéressent à la fois le département et les communes ;

14° L'établissement et l'organisation des caisses de retraite, ou autre mode de rémunération, en faveur des employés des préfectures et des sous-préfectures ;

15° La part de la dépense des aliénés et des enfants trouvés et abandonnés qui sera mise à la charge des communes, et les bases de la répartition à faire entre elles ;

16° Tous les autres objets sur lesquels il est appelé à délibérer, par lois et règlements.

Les délibérations des conseils généraux étaient soumises à l'approbation du roi, du ministre compétent, ou du préfet, selon le cas (art. 5).

Les idées libérales de 1830 étaient déjà loin en 1838, et l'on était pressé d'en finir avec les lois d'organisation locale. Personne, ni à la Chambre des députés, ni à la Chambre des pairs, ne réclama, pour le Conseil général, un autre droit que celui de délibérer, même sur les intérêts les plus proches et les plus spéciaux. Un seul point donna lieu à une discussion intéressante. La Commission de la Chambre des députés avait proposé un article 4 ainsi conçu : « le Conseil général règle le mode de gestion des propriétés départementales productives de revenu. » Il s'agissait de quelques pépinières, hippodrômes, écoles... rapportant une douzaine de mille francs pour l'ensemble des départements. Cet article n'en fut pas moins combattu avec vivacité; ce qu'on attaquait en lui, c'était le principe qui reconnaissait le département comme propriétaire d'immeubles, autres que ceux qui sont affectés à un service public; on soutenait même que le département n'avait pas un véritable droit de propriété sur ces derniers, puisqu'il ne pouvait, sans autorisation, en changer la destination.

C'est l'objection que souleva M. de Montalivet, ministre de

l'intérieur : « Toutes les propriétés départementales sont affectées à un service public, ou ont eu primitivement cette destination ; jamais le département n'est devenu propriétaire dans le seul but d'avoir des propriétés. Donc l'article de la Commission tend à assigner à la propriété départementale, en l'assimilant à celle des communes, une place d'une nature qui ne lui appartient pas. En laissant au Conseil général le droit de régler le mode d'administration de ces biens, on subordonne le préfet aux décisions du Conseil général, on lui donne des attributions qui viennent uniquement du Conseil général et non plus du gouvernement. »

Cette dernière phrase montre l'esprit dans lequel fut votée la loi de 1838. En effet, si le Conseil général peut, sur certains points, prendre une résolution définitive, le préfet est subordonné, en ces points, au Conseil général ; ce qui est opposé à la notion que l'on se faisait alors du gouvernement.

Vivien défendit l'article de la Commission ; il dit que le préfet ne deviendrait pas le régisseur des propriétés du département, mais qu'il serait simplement chargé de trouver la personne à qui leur régie serait confiée.

L'article 4 de la Commission fut rejeté.

Le Conseil général pouvait donner son avis (art. 6) : sur les changements proposés aux délimitations du département, des arrondissements, des cantons, et des communes ; sur l'établissement, la suppression, ou le changement des foires et marchés, etc.

L'article 10 détermine les recettes qui doivent faire face aux dépenses de diverses natures inscrites au budget départemental ; ces recettes se composent :

« 1° Du produit des centimes additionnels aux contributions directes affectés, par la loi de finances, aux dépenses ordinaires du département. » Le Conseil général n'avait pas plus à voter ces centimes ordinaires, qu'à délibérer sur leur emploi. Comme leur quotité, fixée par la loi de finances (art. 13), produisait des sommes très différentes selon les départements, le corps législatif, votait aussi, un certain

nombre de centimes, pour composer un fonds commun destiné à aider les département pauvres, dans l'acquittement de leurs dépenses ordinaires ;

» 2° Du produit des centimes additionnels facultatifs votés par le Conseil général, dans les limites déterminées par la loi des finances ;

» 3° Du produit des centimes additionnels facultatifs extraordinaires, en vertu des lois spéciales.

» 4° Du produit des centimes additionnels affectés, par les lois générales, à diverses branches du service public ; et de quelques autres revenus éventuels, tels que celui des propriétés du département non affectées au service départemental.»

« Le Conseil général entend et débat les comptes d'administration qui lui sont présentés par le Préfet :

» 1° Des recettes et dépenses, conformément au budget du département.

» 2° Du fond de non valeur ;

» 3° Du produit des centimes additionnels spécialement affectés par des lois générales, à diverses branches du service public. Ces comptes, provisoirement arrêtés par le Conseil général, sont définitivement réglés par ordonnance royale. » (art. 24).

» Les budgets et les comptes du département définitivement réglés sont rendus publics par voie de l'impression.» (art. 25).

» Le conseil général peut ordonner la publication de tout ou partie de ses délibérations ou procès-verbaux ; les procès-verbaux rédigés par le Secrétaire, et arrêtés au commencement de chaque séance contiendront l'analyse de la discussion. Les noms des membres qui ont pris part à cette discussion n'y seront pas insérés. » (art. 26).

Un débat s'engagea à la Chambre des pairs et à la Chambre des députés sur ces 2 derniers articles qui règlent la publicité des budgets et des procès-verbaux des Conseils généraux. A la Chambre des pairs, la Commission avait proposé un article ainsi rédigé :

« Les budgets et les comptes du département définitive-

ment approuvés, ainsi que les résultats des délibérations du Conseil général, sont seuls rendus publics par la voie de l'impression. »

Villemain objecta que les mots : « sont seuls rendus publics » semblaient interdire aux conseillers eux-mêmes, le droit de publier la part qu'ils ont prise aux travaux du Conseil général ; il demandait donc qu'on ajoutât les mots : « aux frais du département. » Le duc Decazes fit connaître que plusieurs départements, et entre autres celui de la Gironde, publiaient les procès-verbaux de leurs séances depuis plusieurs années, et qu'il n'en était jamais résulté aucun inconvénient.

Molé, président du Conseil des ministres, s'éleva contre cette publicité : « la publicité qu'on réclame dénaturerait l'institution elle-même des conseils généraux, elle en ferait des assemblées où les délibérations prendraient de l'importance (*textuel*) et qui deviendraient plus ou moins politiques. Je crois qu'il importe de les tenir renfermées dans les limites de leur institution, c'est-à-dire de les laisser un conseil comme ils sont, et non d'en faire des assemblées délibérantes. » Cette phrase est caractéristique du système auquel on entendait soumettre les Conseils généraux, par la loi de 1838.

Mounier et le duc de Broglie appuyèrent l'opinion de Molé. L'article fut adopté par la Chambre des pairs, tel qu'il avait été rédigé par la Commission.

A la Chambre des députés, la Commission proposa la rédaction qui est devenue les deux articles 25 et 29 que nous avons rapportés plus haut. Le ministre s'y rallia, quoique l'année précédente il eût envoyé une circulaire pour défendre cette publication.

Le titre II de la loi de 1838 traite des attributions des conseils d'arrondissement. Les conseils d'arrondissement ont deux sessions par an, ou plutôt, pour parler conformément à la loi, ils ont une session, qui se divise en 2 parties ; l'une avant, l'autre après la session du Conseil général.

Dans la 1re partie de cette session, le Conseil d'arrondisse-

ment délibère sur les réclamations auxquelles donnerait lieu la fixation du contingent de l'arrondissement dans les contributions directes (art. 40). Il s'agit de la fixation faite l'année précédente par le Conseil général. Il délibère également sur les demandes en réduction de contribution, formées par les communes. Nous avons vu que les communes peuvent appeler du Conseil d'arrondissement, devant le Conseil général.

Dans cette première partie de sa session, le conseil d'arrondissement donne son avis sur les changements qui seraient proposés à la circonscription de l'arrondissement, des cantons et des communes ; sur le classement et la direction des chemins vicinaux de grande communication, sur la suppression ou le changement des foires et des marchés ; sur les réclamations des communes, au sujet de leur part contributive dans les travaux intéressant plusieurs communes, et sur tous les objets sur lesquels ils sont consultés par l'administration (art. 41).

Le conseil d'arrondissement peut également donner son avis sur tous les objets sur lesquels le conseil général peut délibérer, en tant qu'ils intéressent l'arrondissement (art. 42).

Dans la deuxième partie de sa session le Conseil d'arrondissement répartit les contributions directes entre les communes (art. 45); nous avons montré que c'était une pure affaire de forme.

---

# CHAPITRE VII

## LES LIBERTÉS LOCALES SOUS LA DEUXIÈME RÉPUBLIQUE

La loi du 3 juillet 1848 applique le suffrage universel aux élections pour les conseils généraux ; elle déclare que les séances de ces conseils seront publiques, que les maires et les adjoints seront choisis par les conseils municipaux.

L'article 79 de la Constitution décide que chaque canton élira un conseiller général.

Sous la deuxième République, la question de décentralisation fut reprise avec ardeur ; on se demanda la raison de l'affaiblissement inexplicable, mystérieux, du gouvernement de 1830, qui avait paru si solidement assis. On comprit qu'une nation est sans énergie, sans force et sans expérience, qu'elle est à la merci d'une émeute, sous un régime où les citoyens sont annihilés par une administration qui, presque partout, agit à leur place, et qui, dans les autres cas, les met en tutelle.

D'un autre côté, les journées de juin et les doctrines discutées dans les clubs effrayaient les départements, qui craignaient, chaque matin, de voir un nouveau gouvernement leur arriver par le télégraphe. Il fallut rabattre de l'éloge que Thiers avait fait de la centralisation.

Malheureusement, en temps de révolution, il est difficile de garder la mesure. Au lieu de considérer la décentralisation dans son véritable but, qui est l'éducation politique de la nation, certains partis prétendirent l'organiser à leur profit. Par réaction, quelques républicains crurent voir se dresser de nouveau le spectre de la féodalité ; d'ailleurs ils trou-

vaient commode de conserver la dictature de Paris sur les départements.

On ne put se mettre d'accord, ni dans le comité de constitution ni dans la Constituante elle-même. La discussion s'engagea sur l'article 77 du projet de constitution (1) : « Il y a dans chaque département une administration composée d'un préfet, d'un conseil général et d'un conseil de préfecture. » C'était la continuation du système de l'an VIII.

MM. Béchard, Pascal Duprat, Jouin, de la Rochette, parlèrent en faveur d'un changement de système. M. Béchard et 43 membres, presque tous de la droite, présentèrent un amendement d'après lequel la gestion des intérêts départementaux devait être donnée à des administrateurs élus par le suffrage universel. Les préfets et sous-préfets restaient les agents du pouvoir exécutif, pour veiller à l'exécution des lois, et pour empêcher les empiètements des administrations locales.

Thiers soutint qu'on n'avait jamais eu plus besoin de centralisation. Ch. Dupin, appuyé par son frère, Dupin aîné, fit un éloge pompeux de Sieyès, qu'il appela le seul homme de génie parmi tous ceux qui se sont occupés d'administration, dans les temps modernes. Il déclara admirables les principes et l'œuvre de la loi de pluviôse an VIII. Il renia ses amis qui, sous la Restauration, avaient attaqué la centralisation. Il fit remarquer que les plus libéraux, et entre autres Benjamin Constant, avaient changé d'avis après 1830. Il prétendit que la centralisation datait de 1789 et osa même faire l'éloge de la Convention, pour appuyer ses idées centralisatrices.

M. Boulatignier dit qu'il allait prouver que « les législateurs qui ont fait la loi du 18 juillet 1837 (sur les attributions municipales) ont bien singulièrement diminué la subordination des administrations locales, telles que notre première assemblée constituante l'avait faite ; » mais il se borna à une simple assertion. Il accusa les décentralisateurs de demander que

(1) (Séance du 27 octobre 1848).

les communes pussent lever, à leur profit, toutes les taxes qu'il leur plairait et faire des dépenses à leur gré. Il fit beaucoup rire la Chambre en lui racontant l'histoire d'un maire qui, étant venu à Paris et ayant vu la rue de Rivoli, déclara ensuite aux habitants de son bourg, que désormais ils seraient obligés de construire leurs maisons sur un plan uniforme qu'il leur indiqua.

M. Boulatignier oubliait que ce maire était un produit de la centralisation, puisqu'il avait été nommé par le roi ou par le préfet, et qu'un maire nommé par les habitants n'aurait jamais pu concevoir l'idée d'imposer, aux électeurs dont il dépendait, un réglement aussi absurde.

M. de la Rochette fit remarquer, avec quelque raison, qu'il était contradictoire, de reconnaître aux citoyens, assez d'intelligence pour choisir ceux qui devront faire les lois, régler les destinées intérieures et extérieures du pays, et, en même temps, de leur refuser l'intelligence nécessaire pour nommer leurs maires, leurs adjoints, leurs instituteurs, pour voter quelques dépenses communales, sans passer par la tutelle administrative.

L'amendement Béchard fut repoussé à une immense majorité.

L'assemblée législative de 1851 nomma une commission de 30 membres, afin de préparer des projets de loi formant un code complet d'administration intérieure. On y voyait figurer Michel de Bourges, Emmanuel Arago, Odilon Barrot, à côté du duc de Broglie, de Vatimesnil, de Larcy. Le général Lamoricière en fut le président.

Quoique les lois rédigées par cette commission n'aient jamais été votées, nous croyons devoir étudier quelques-unes des réformes préparées par des hommes aussi distingués et aussi compétents. Nulle part, ailleurs que dans leurs rapports, on ne trouve une étude plus approfondie et plus instructive des questions de décentralisation.

Quatre rapports furent déposés; le premier, sur les communes, par M. de Vatimesnil ; le deuxième, sur les conseils cantonaux, par M. O. Barrot ; le troisième, sur les conseils

généraux par M. de Laboulie ; le quatrième, sur les conseils de préfecture, par M. de Larcy.

De son côté, le Conseil d'Etat avait été chargé, en vertu de la loi organique du 3 mars 1849, de préparer des projets de loi sur l'administration intérieure.

D'après le projet dont M. de Vatimesnil fut le rapporteur, étaient électeurs dans la commune, tous ceux qui y avaient leur domicile depuis un an. Contrairement au projet du Conseil d'Etat, qui continuait de faire nommer les maires et les adjoints par le président de la République ou par le préfet, la commission de la Chambre proposait de les faire élire par le conseil municipal dans les communes au-dessous de 6,000 âmes, et par le président de la République dans les autres.

Le projet de la commission ajoutait aux attributions des conseils municipaux, le droit de régler par leurs délibérations : la forme des adjudications et des marchés, en se conformant aux lois et règlements ; le mode de perception des revenus communaux, dans tous les cas où il n'est pas déterminé par les lois et règlements ; les travaux d'entretien et de grosses réparations dans les limites du crédit ouvert au budget ; l'acceptation des dons d'effets mobiliers faits sans charges ni affectations ; l'acceptation de dons et legs, lorsqu'il n'y a pas de réclamation de la part des familles.

Le préfet pouvait annuler ces décisions, mais seulement pour violation d'une loi ou d'un règlement d'administration publique. Le conseil municipal, par l'organe du maire, avait le droit de se pourvoir devant le Conseil d'Etat.

Le conseil municipal délibérait seulement sur les autres intérêts de la commune. Le préfet, sauf le cas de violation d'une loi, ne pouvait casser les délibérations, sans les déférer au conseil de préfecture.

La constitution de 1848 avait remplacé l'arrondissement par le canton, pour l'administration de certains intérêts locaux.

O. Barrot indiquait dans son rapport la double utilité des conseils cantonaux. D'abord, celle de remédier, autant que

possible, au morcellement trop grand des communes rurales, sans toucher à leur individualité ; puis, celle de créer, entre l'autorité communale et l'autorité départementale, un conseil intermédiaire, assez rapproché des communes pour bien connaître leurs besoins, assez éloigné pour ne pas être asservi aux préventions et aux routines locales.

Le conseil cantonal eût été investi du droit de répartir les contributions entre les communes du canton, et du droit de recevoir des dons et legs destinés à fonder des établissements d'utilité cantonale. Il devait délibérer sur tous les intérêts du canton.

En présence de l'article 77 de la constitution, la commission, nommée par l'assemblée législative était obligée de conserver l'organisation départementale de l'an VIII ; elle repoussa même l'idée d'une commission départementale placée à côté du préfet, telle qu'on la trouvait en Belgique et ailleurs. Elle donnait seulement, au préfet, le droit de décider un certain nombre de questions d'intérêt local, sans l'obliger de recourir au ministre de l'intérieur.

D'après le projet de la commission et contrairement au projet du Conseil d'Etat, ce n'étaient plus les électeurs législatifs, mais les électeurs communaux qui devaient être appelés à élire les conseillers généraux. Les sessions étaient portées de quinze jours à un mois ; les séances devenaient publiques. Les conseils généraux nommaient leurs bureaux. Ils étaient appelés à statuer définitivement sur le mode de gestion des propriétés départementales ; sur les baux des biens, quand la durée n'excédait pas 18 ans ; sur les actions à intenter ou à soutenir au nom du département ; sur le classement, la direction des chemins vicinaux. Ces décisions ne pouvaient être annulées que pour violation d'une loi ou d'un règlement d'administration publique, et sur l'avis du Conseil d'Etat.

Le conseil général était encore appelé à délibérer sur un grand nombre de points, tels que les acquisitions, aliénations et échanges de propriétés départementales ; sur les baux dont la durée excédait dix-huit ans ; sur le classement des

chemins vicinaux de grande communication, etc. Ces dernières décisions pouvaient être annulées par décret du président de la République, sans qu'il fût besoin d'invoquer la violation d'une loi.

M. Raudot, député de l'Yonne, présenta à l'Assemblée législative un projet de loi sur l'organisation communale, cantonale et départementale. Il proposait d'enlever au préfet l'administration des intérêts départementaux, pour la confier à un délégué nommé par le conseil général. Il donnait au conseil général le droit de statuer sur toutes les affaires ayant un caractère départemental; le droit de nommer tous les fonctionnaires chargés de participer à l'administration du département. Il allait même jusqu'à donner au conseil général, le droit de nommer, comme autrefois dans les pays d'États, les fonctionnaires chargés de percevoir les impôts de l'Etat, les percepteurs, les receveurs généraux et particuliers.

A l'appui de son projet, M. Raudot faisait remarquer que, dans la commune, le pouvoir municipal possède tout à la fois la délibération et l'action ; il demandait pourquoi il n'en serait pas de même dans le département, où il est plus facile de trouver de bons administrateurs que dans la commune. Les avantages pour les départements seraient de ne plus être administrés par des préfets, dont le plus grand nombre, choisis par raisons politiques, ignorent les éléments de l'administration et ne restent dans les départements que trop peu de temps pour en connaître les besoins et les intérêts. Il voulait laisser les préfets entièrement à leurs fonctions politiques, à celles de représentants du pouvoir central.

Les avantages pour le gouvernement seraient d'être déchargé de la responsabilité de toutes les fautes, que lui ou ses préfets peuvent commettre, en administrant les intérêts locaux ; d'être déchargé d'une foule d'affaires dont les détails lui prennent un temps précieux, qu'il pourrait plus utilement consacrer aux grands intérêts politiques du pays.

L'assemblée législative examina, en première lecture, le 23 juillet 1851, l'organisation communale proposée par le Con-

seil d'Etat et par la commission de décentralisation. Avant de se séparer elle déclara que la deuxième lecture aurait lieu aussitôt après sa rentrée. En effet, la discussion fut reprise le 18 novembre suivant.

Le coup d'Etat du 2 décembre empêcha la réalisation de ces projets.

# CHAPITRE VIII

## ORGANISATION LOCALE SOUS LE SECOND EMPIRE

Une loi du 7 juillet 1852 retira, aux conseils généraux, le droit de nommer leurs présidents, vice-présidents et secrétaires; les séances des conseils généraux cessèrent d'être publiques (art. 5).

Cependant les idées de décentralisation avaient trop profondément remué les esprits, pour que le gouvernement n'eût pas intérêt à leur donner, au moins, un semblant de satisfaction. Le décret des 25-30 mars 1852, modifié plus tard par celui du 13 avril 1861, appela les préfets à statuer sur 113 espèces d'affaires, qui précédemment exigeaient la décision du ministre, ou même du chef de l'Etat.

Le ministre se réservait expressément les affaires qui touchent directement à l'intérêt de l'Etat, tels que l'approbation des budgets départementaux, les impositions extraordinaires, le classement, la direction des routes départementales, etc., en tout 24 articles.

Ainsi, avant ces décrets, le ministre n'était pas appelé à juger moins de 137 sortes d'affaires concernant les intérêts départementaux; sans compter celles qui se rapportent aux intérêts communaux. Il y avait impossibilité matérielle à leur donner une prompte solution.

Les décrets de 1852 et de 1861 ont donc fait une décentralisation nécessaire, mais surtout au profit des préfets, qui, pendant dix-huit ans, devaient s'en servir pour faire de la candidature officielle, au moyen de la nomination d'un certain nombre de fonctionnaires, tels que les titulaires des bureaux

de tabac, les gardes-champêtres, les piqueurs et cantonniers du service des routes, les distributeurs et facteurs des postes.

Le décret du 31 mai 1862, portant règlement général sur la comptabilité publique, laisse aux conseils généraux la faculté d'ordonner la publication de leurs délibérations; mais il ajoute (art. 483), « les procès-verbaux rédigés par le secrétaire, et arrêtés au commencement de chaque séance, contiennent l'analyse de la discussion ; les noms des membres qui ont pris part à cette discussion n'y sont pas insérés. »

Le 24 juin 1863, Napoléon III écrivait à M. Rouher : « Notre système de centralisation, malgré ses avantages, a eu le grave inconvénient d'amener un excès de règlementation. Comment comprendre que telle affaire communale, d'une importance secondaire et ne soulevant aucune objection, exige une instruction de deux années au moins, grâce à l'intervention obligée de onze autorités différentes. Plus je songe à cette situation, plus je suis convaincu de l'urgence d'une réforme. »

Dans la session de 1865, un projet de loi fut présenté sur les attributions des conseils généraux et des conseils municipaux. Ce projet fut scindé et devint la loi du 18 juillet 1866 sur les conseils généraux, et celle du 24 juillet 1867 sur les conseils municipaux.

La loi du 18 juillet 1866 a étendu considérablement les attributions des conseils généraux comme assemblées délibérantes. Dans son 1er article, elle décide que les conseils généraux statueront définitivement sur :

1° L'acquisition, l'aliénation et l'échange des propriétés départementales, quand ces propriétés ne sont pas affectées à un service public ;

2° Le mode de gestion des propriétés départementales ;

3° Les baux des biens donnés ou pris à ferme ou à loyer, quelle qu'en soit la durée ;

4° Le changement de destination des propriétés et édifices départementaux ;

5° L'acceptation ou refus des dons et legs ;

6° Le classement et la direction des routes départementales

lorsque le tracé des dites routes ne se prolonge pas sur le territoire d'un autre département ; les projets, plans et devis de tous travaux à exécuter sur les fonds départementaux ;

7° Le classement et la direction des chemins vicinaux de grande communication, la répartition des subventions aux communes ;

8° Les offres faites par les communes, de concourir à des travaux à la charge des départements ;

9° Le déclassement des routes départementales ;

10° La désignation du service auquel sera confiée l'exécution des travaux, sur les chemins autres que les routes départementales ;

11° L'emploi des fonds libres ;

12° Les assurances ;

13° Les actions à intenter ou à soutenir ;

14° Les transactions ;

15° Les recettes et dépenses des asiles d'aliénés ;

16° Le service des enfants assistés.

Si on compare cet article à la loi de 1838, on voit qu'il donne au conseil général, le droit de régler définitivement un certain nombre d'objets sur lesquels il n'était pas même appelé à donner son avis ; ce sont ceux des paragraphes 6, 7, 9 et 16. Il lui donne aussi le droit, de régler la plupart des objets sur lesquels le Conseil général délibérait seulement ; il n'y a d'exception que pour les paragraphes 12, 13, 14 et 15 de l'article 4 de la loi de 1838, c'est-à-dire pour la part contributive à imposer au département, dans la dépense des travaux exécutés par l'État, qui intéressent le département et l'État, ou le département et les communes ; pour l'établissement et l'organisation des caisses de retraites des employés de préfecture ; pour la part de la dépense des aliénés et des enfants trouvés qui sera mise à la charge des communes.

Sur ces quatre objets le Conseil général continuait de délibérer seulement.

Il y a cependant une autre restriction. L'article 1er ajoute dans son dernier paragraphe : « les délibérations prises par

les Conseils généraux, sur les matières énoncées aux numéros 6, 7, 15 et 16, sont exécutées, si dans un délai de deux mois, à partir de la clôture de la session, un décret n'en a pas suspendu l'exécution. »

Enfin l'article 3 porte : « Les délibérations par lesquelles les Conseils généraux statuent définitivement sont exécutoires, si dans un délai de deux mois elles n'ont pas été annulées, pour excès de pouvoir ou pour violation d'une disposition de la loi ou d'un règlement d'administration publique. Cette annulation ne peut être prononcée que par un décret rendu dans la forme des règlements d'administration publique. »

L'article 2 donne aux Conseils généraux des attributions non moins importantes que l'article 1er; il leur accorde le droit de voter, dans les limites d'un maximum fixé par la loi de finances, des centimes extraordinaires affectés à ces dépenses et aussi des emprunts départementaux remboursables, sur les centimes extraordinaires et autres revenus, dans un délai qui ne peut excéder 12 années. D'après la loi de 1838, une loi était nécessaire pour les autoriser (art. 33 et 34).

L'article 6 de la loi de 1866 a remanié complètement l'organisation du budget départemental ; nous devons l'examiner avec quelques développements, car cette nouvelle organisation subsiste encore.

La loi de 1838 divisait le budget départemental en 5 sections.

La 1re section comprenait les dépenses ordinaires pour lesquelles des centimes additionnels étaient chaque année inscrits dans la loi de finances. La deuxième comprenait les dépenses facultatives pour lesquelles le Conseil général votait des centimes additionnels; la troisième comprenait les dépenses extraordinaires, auxquelles il était pourvu par des emprunts autorisés par une loi. La quatrième et la cinquième section comprenaient l'instruction primaire et les chemins vicinaux, pour lesquels des lois spéciales autorisaient les Conseils généraux à voter un certain nombre de centimes.

Chaque section avait ses ressources propres, qui ne pou-

vaient être détournées de leur destination. La loi de 1838 n'admet qu'une seule dérogation à cette règle; elle permet d'appliquer des centimes facultatifs aux dépenses ordinaires, et c'est ce que n'avaient pas manqué de faire les départements riches, afin de multiplier les chemins départementaux, ce qui leur donnait le droit de prendre une plus grande part au fonds commun ; l'institution du fonds commun faite au profit des départements pauvres se trouvait ainsi faussée.

Depuis longtemps le budget ordinaire, celui qui se compose des dépenses obligatoires et des centimes inscrits dans la loi de finances, était en déficit; il avait fallu élever successivement jusqu'à 7 le nombre des centimes destinés à former le fonds commun. En 1854 ce déficit s'était élevé à sept millions, et le gouvernement avait dû rattacher le service des prisons au budget de l'état. Le service des aliénés, créé par une loi du 30 juin 1838, et principalement le service des routes départementales, tendaient à augmenter sans cesse les dépenses du budget ordinaire. Les départements se voyaient de plus en plus forcés de consacrer à cette section leurs centimes facultatifs.

En présence des réclamations que provoquait cet état de choses, le gouvernement consulta, en 1863, les Conseils généraux. Trois remèdes étaient possibles : 1° faire supporter par les quatre contributions directes les centimes ordinaires et facultatifs qui ne portent que sur trois d'entre elles; 2° réduire les dépenses, en mettant à la charge de l'État certains services qui étaient à la charge des départements ; 3° supprimer le fonds commun et le remplacer par un fonds de secours, destiné à venir en aide aux seuls départements pauvres.

Le plus grand nombre des Conseils généraux repoussèrent l'extension des centimes ordinaires, aux contributions des patentes et des portes et fenêtres. Ils se prononcèrent également contre le transfert, au budget de l'État, de certains services départementaux, y voyant un amoindrissement de leurs attributions et une atteinte au principe de la décentralisation (1).

(1) V. Exposé des motifs du projet de loi sur les Conseils généraux rédigé par le Conseil d'État en 1865.

Cinquante départements demandèrent la suppression du fonds commun, auquel ils apportaient plus qu'ils n'en retiraient, et son remplacement par un fonds de secours.

Le gouvernement proposa de centraliser au budget de l'État, 9 centimes sur les 25 affectés aux deux premières sections du budget départemental; d'abandonner en compensation, aux départements, 16 centimes sur les patentes et les portes et fenêtres et avec la soulte, qui était au profit de l'État, de constituer un fonds de secours en remplacement du fonds commun dont les centimes étaient laissés au département.

Mais il fallait aussi donner aux Conseils généraux le pouvoir de créer les ressources nécessaires pour faire face à leurs dépenses toujours croissantes. C'est pourquoi la loi les autorisait à voter des centimes extraordinaires, et des centimes spéciaux pour l'instruction publique et les chemins vicinaux et à contracter des emprunts.

Par ces différents moyens, l'Etat se mettait à l'abri de l'augmentation des dépenses départementales, et d'un autre côté les Conseils généraux recevaient tout à la fois une grande responsabilité et le pouvoir d'influer d'une manière considérable, par leurs votes, sur l'administration du département.

La loi de 1866 divise le budget départemental en deux sections seulement, en budget ordinaire et en budget extraordinaire.

Le budget ordinaire réunit les dépenses des 1re, 2e, 4e et 5e sections de la loi de 1838. Toutes les dépenses obligatoires et facultatives sont comprises dans un même chapitre; le nombre des premières est considérablement diminué; elles ne sont plus qu'au nombre de trois, énumérées dans l'article 10; ce sont :

1° Le loyer et l'entretien des Hôtels de Préfecture et de Sous-Préfecture;

2° Le casernement ordinaire des brigades de gendarmerie;

3° Le loyer, mobilier et menues dépenses des Cours et Tribunaux et menues dépenses des Justices de paix.

On pensa que les Conseils généraux avaient donné assez de preuves de leur dévouement aux intérêts de leurs départements,

pour qu'il fût inutile d'inscrire d'office les autres dépenses à leur budget.

La loi confond également en un même chapitre, les centimes destinés à payer les dépenses des 1re, 2e, 4e et 5e sections, y compris les centimes du fonds commun.

Le budget extraordinaire se compose des centimes extraordinaires affectés aux dépenses extraordinaires d'utilité départementale; il se compose aussi des emprunts remboursables dans un délai qui ne peut excéder 12 années.

La discussion de la loi du 18 Juillet 1866 donna lieu à des débats intéressants. Tous les orateurs, même ceux de l'opposition, reconnurent son caractère véritablement décentralisateur et le pas considérable qu'elle faisait faire à la liberté des assemblées départementales. La critique porta sur les dernières lignes de l'art. 1er qui donne, au chef de l'Etat, le droit d'annuler les décisions relatives aux affaires contenues dans les §§ 6, 7, 9 et 16. On fit remarquer que, par suite de cette annulation, des services importants, tels que ceux des aliénés et des enfants trouvés pourraient se trouver désorganisés.

M. Rouher répondit que, si ce cas se présentait, les services continueraient à être dotés dans les conditions précédentes; que le nouveau vote serait seul suspendu; que d'ailleurs en présence des inconvénients qui pourraient en résulter pour les services en question, il y aurait certainement concession de part et d'autre, entre le Conseil général et l'administration centrale.

L'administration des ponts et chaussées, qui, par le § 10, pouvait être dépossédée, en partie, du travail qu'elle avait l'habitude de faire dans les départements, trouva d'ardents défenseurs. On soutint que l'Etat ne saurait plus combien les services publics exigeraient d'ingénieurs, pour le corps des ponts et chaussées et que son recrutement s'en trouverait gêné. Le Gouvernement répondit que le droit de voter les travaux à la charge du département et les ressources affectées à leur entretien, avait pour conséquence logique, le droit de déterminer aussi les services, chargés de cette exécution.

M. Guillaumin allait plus loin que le projet du gouvernement. Il dit que le décret de 1811, qui avait déclaré routes départementales les routes impériales de 3e classe, avait, à juste titre, confié la confection et la surveillance de ces routes aux ingénieurs de l'Etat, puisque, d'après son article 6, les frais de construction et d'entretien devaient être payés concurremment par l'Etat et par les départements; mais depuis que les routes départementales étaient entièrement à la charge des départements, il n'y avait plus aucune raison d'en attribuer la confection aux ingénieurs de l'Etat.

Sur l'article 2, M. Picard fit remarquer, non sans malice, que le gouvernement, qui prenait de grandes précautions contre le vote des Conseils généraux, quand il s'agissait de certains services publics, donnait, à ces conseils, toute latitude quand il s'agissait d'emprunts et de centimes extraordinaires; il soutint que la loi proposée n'était qu'une loi d'emprunt, qui permettrait au gouvernement d'obtenir des ressources, pour couvrir le déficit que laissaient chaque année les dépenses départementales. Ces critiques étaient exagérées ; la loi semble bien plutôt avoir été inspirée par le désir du gouvernement, de se décharger d'une partie de la responsabilité qu'il avait assumée jusqu'alors.

C'est le motif qu'en avait donné M. Rouher, dans un discours prononcé au Conseil général du Puy-de-Dôme en 1865; « il faut, disait-il, limiter la responsabilité du gouvernement à ce qui touche les intérêts généraux du pays, l'unité du territoire et les droits de la souveraineté politique. »

MM. Bethmont et Magnin prirent occasion de ces paroles pour demander la création d'une commission permanente, composée de cinq membres, élue dans le sein du Conseil général, chargée d'assister le Préfet dans l'administration du département, et chargée de veiller à l'éxécution de toutes les décisions du Conseil général.

A l'appui de cet amendement, M. Magnin disait :

« Nous ne touchons pas aux attributions que le préfet exerce dans l'intérêt de l'État; nous lui laissons administrer le département au point de vue de l'impôt, au point de vue

de la conscription qu'il est chargé d'assurer, au point de vue de la police qu'il est chargé d'exercer. Mais pour que le Conseil général jouisse d'une vie propre, d'une indépendance non pas nominale, mais réelle, il faut, et tous les peuples chez lesquels existe la décentralisation l'ont senti, il faut que l'exécution dépende de la délibération. »

Sous les ordres de cette Commission permanente, MM. Magnin et Bethmont plaçaient des bureaux chargés de l'expédition des affaires départementales, comme les bureaux de la mairie sont placés sous les ordres du maire.

L'amendement ne fut pas appuyé.

## § 2. — *Organisation municipale.*

L'article 57 de la Constitution de 1852 porte, que les maires seront nommés par le pouvoir exécutif, et qu'une loi déterminera l'organisation municipale.

La loi du 5 mai 1855 décide, dans son article 2, que les maires et les adjoints seront nommés par l'empereur dans les chefs-lieux de département, d'arrondissement et de canton, ainsi que dans les communes de trois mille habitants et au-dessus, et par le préfet dans les autres communes. Ils étaient nommés pour 5 ans.

La loi du 24 juillet 1867 a largement étendu les attributions des conseils municipaux; elle laisse subsister la loi de 1837 dans tout ce qui ne lui est pas contraire et spécialement l'article 17 qui décide que, dans quatre cas, les délibérations des conseils municipaux seront définitives, si, dans un délai de 30 jours, le Préfet ne les a pas annulées.

Elle fait un choix parmi les délibérations que la loi de 1837 déclarait soumises à l'approbation du Préfet et elle en fait passer un assez grand nombre parmi les délibérations réglementaires. Ce sont :

1° Les acquisitions d'immeubles, lorsque la dépense ne dépasse pas le 10e des revenus;

2° Les conditions des baux à loyer des bâtiments et maisons appartenant à la commune, pourvu que la durée du bail ne dépasse pas 18 ans;

3° Les plans et devis des grosses réparations et d'entretien, lorsque la dépense totale afférente à ces projets ne dépasse pas le 5e des revenus ordinaires, ni, en aucun cas, la somme de 50,000 francs.

4° Le tarif des droits de place à percevoir dans les halles, foires et marchés;

5° Les droits à percevoir pour permis de stationnement et de location des rues et places;

6° Le tarif des concessions dans les cimetières.

7° Les assurances des bâtiments communaux;

8° L'affectation d'une propriété communale à un service communal, lorsque cette propriété n'est encore affectée à aucun service public.

9° L'acceptation ou le refus de dons et legs faits à la commune sans charges ni conditions, lorsque ces dons et legs ne donnent pas lieu à réclamation.

L'article 2 de la loi de 1867 contient une disposition toute nouvelle. « Lorsque le budget communal pourvoit à toutes les dépenses obligatoires et qu'il n'applique aucune recette extraordinaire, aux dépenses soit obligatoires soit facultatives, les allocations portées au dit budget par le Conseil municipal pour des dépenses facultatives, ne peuvent être changées ni modifiées par l'arrêté du Préfet, ou par le décret impérial qui règle le budget. »

Une autre extension des libertés municipales est celle que renferme l'art. 3. « Les Conseils municipaux peuvent voter, dans la limite du maximum fixé chaque année par le Conseil général, des contributions extraordinaires, n'excédant pas 5 centimes pendant 5 années, pour en affecter le produit à des dépenses extraordinaires d'utilité communale ; ils peuvent aussi voter 3 centimes extraordinaires exclusivement affectés aux chemins vicinaux ordinaires. Les conseils municipaux votent et règlent, par leurs délibérations, les emprunts com-

munaux remboursables, par les centimes extraordinaires votés comme il vient d'être dit au premier paragraphe du présent article, ou sur les ressources ordinaires, quand l'amortissement, en ce dernier cas, ne dépasse pas douze années. En cas de désaccord entre le maire et le Conseil municipal, la délibération ne sera exécutoire qu'après approbation du Préfet. »

L'article 9 donne encore aux Conseils municipaux le droit de régler la suppression ou la diminution des taxes d'octroi, la prorogation de ces taxes pour 5 ans, leur augmentation jusqu'à concurrence d'un décime au plus, sous certaines conditions fixées par cet article 9.

Toutefois, il y a une restriction aux articles 1, 3 et 9.

« En cas de désaccord entre le maire et le Conseil municipal, la délibération ne sera exécutoire qu'après approbation du Préfet. » Il faut bien se rappeler que le maire était nommé par le Préfet ou par l'empereur, et que par conséquent le pouvoir central pouvait trouver, dans ce maire, un appui pour repousser les délibérations qu'il n'approuvait pas.

La loi de 1837 subsistant dans tous les articles qui ne sont pas contraires à la nouvelle loi, les délibérations réglementaires contenues dans les articles 1, 3 et 9 de la loi de 1867 sont soumises à l'article 18 de la loi de 1837, qui dit que le préfet peut les annuler pendant un délai de 30 jours, pour violation de la loi ou d'un règlement d'administration publique, même sur réclamation de toute partie lésée, et en suspendre l'exécution pendant un autre délai de 30 jours.

En outre de ces délibérations, qu'on a appelées réglementaires, les Conseils municipaux continuent de prendre de simples délibérations. Ce sont celles qui sont énumérées dans l'article 19 de la loi de 1837, et qui n'ont pas passé dans l'article 1 de la loi de 1867.

Cette loi de 1867, sur les attributions des Conseils municipaux, est encore en vigueur, aucune loi postérieure ne l'ayant modifiée.

# CHAPITRE IX

## ORGANISATION LOCALE SOUS LA TROISIÈME RÉPUBLIQUE

Vers la fin du second Empire, il se produisit dans les esprits un grand mouvement de décentralisation. Dès l'année 1861, Odilon Barrot, fidèle aux opinions de toute sa vie, publiait une brochure remarquable (1) dans laquelle il montre la fâcheuse influence de la centralisation, sur les mœurs politiques, sur les rapports que les différentes classes de la société ont entre elles, et sur la stabilité des gouvernements.

Un peu plus tard, un certain nombre d'esprits libéraux, appartenant à des opinions diverses, légitimistes principalement, se réunirent à Nancy pour discuter ensemble les questions qui touchent aux libertés locales. En 1865, ils publièrent le résultat de leurs discussions (1). Le comité de Nancy proposait de confier l'administration départementale non plus au préfet, mais à une commission permanente composée de cinq membres, élus tous les trois ans, par le Conseil général; le préfet devait rester le représentant du pouvoir central. Il proposait encore de constituer le canton et de lui donner des attributions importantes, tout en conservant la personnalité des communes. La majorité des membres du congrès avait voté pour la nomination des maires par le gouvernement, à condition qu'il fût choisi dans le sein du conseil. La raison

(1) La centralisation et ses effets.

(2) Un projet de décentralisation. Brochure gr. in-8°, 240 pages.

donnée était que le maire avait le double caractère de mandataire de la commune et d'agent de l'Etat.

Le projet de Nancy fut soumis à un grand nombre de notabilités politiques, notamment à MM. Andral, Odilon Barrot, Béchard, Berryer, Jules Favre, Jules Ferry, Guizot, Hérold, de Larcy, Magnin, de Montalembert, Eugène Pelletan, Raudot, Jules Simon, Bethmont..... qui y donnèrent leur adhésion plus ou moins complète.

Il faut connaître ces faits, pour comprendre l'esprit décentralisateur qui anima l'Assemblée nationale de 1871.

## § 1. — *Organisation départementale du 10 août 1871.*

L'Assemblée de 1871 fut saisie de trois propositions de loi relatives à l'organisation et aux attributions des conseils généraux. La première émanait de l'initiative de MM. Bethmont et Magnin ; la seconde fut présentée par M. Savary, et reproduisait un projet élaboré par une Commission extra-parlementaire, réunie au commencement de 1870, sous la présidence d'Odilon Barrot ; le troisième était l'œuvre de M. Raudot. Tels sont les éléments sur lesquels travailla la Commission nommée par l'Assemblée nationale, pour préparer un nouveau projet d'organisation départementale. Une réforme radicale était formulée dans le projet Magnin et Bethmont ainsi que dans le projet Raudot; elle consistait à remplacer le Préfet, pour toutes les affaires départementales, par un administrateur élu par le Conseil général. La Commission de 1871 n'admit pas cette réforme radicale; elle se borna à créer une Commission départementale chargée, comme délégation du Conseil général, de contrôler le Préfet pendant l'intervalle des sessions, et investie d'un certain nombre d'attributions confiées précédemment au Préfet et au Conseil de préfecture.

Il s'agit, dit M. Waddington dans son rapport, de fonder à

tous les degrés, le gouvernement du pays par lui-même. Suffit-il, pour cela, d'augmenter les attributions des Conseils généraux considérés comme assemblées délibérantes, et de compléter la loi de 1866? Non, il faut entrer résolument dans une voie nouvelle et remplacer, dans une juste mesure, l'action exclusive du Préfet par l'action des mandataires élus du département (1).

Nous allons voir, par la discussion de la loi du 10 août 1871, que ce plan n'a été réalisé qu'en partie. Cette discussion dura du 27 juin au 9 août, c'est-à-dire plus de six semaines; toutes les questions qui touchent à l'organisation départementale y furent traitées, en différents sens, avec un talent remarquable, par MM. Waddington rapporteur, Lambrecht ministre de l'intérieur, Raudot, Savary, Bethmont, Moulin, Lenoël, Target, Picard, Louis Blanc, Brisson et un grand nombre d'autres.

La discussion fut très ardente et montra combien les questions d'organisation locale touchent de près aux plus hautes questions de la politique. M. Waddington put dire avec raison : « Vous vous trouvez en présence de deux grands systèmes, de deux conceptions radicalement différentes, sur les fonctions et les devoirs de l'État. »

En effet, nous trouvons d'un côté, ceux qui se refusent à diminuer les prérogatives du pouvoir central, telles qu'elles sont constituées en France, soit qu'ils prétendent que ce pouvoir est la seule force qui puisse préserver la société des maux terribles dont ils la croient menacée; soit qu'ils pensent que la puissance et la force d'une nation dépendent de la puissance et de la force de son gouvernement; soit enfin qu'ils voient surtout dans le pouvoir central, l'incarnation de la souveraineté du peuple et que, suivant eux, cette souveraineté doit être absolue et ne rencontrer aucun obstacle.

De l'autre côté, nous trouvons ceux qui pensent que la centralisation n'a pas empêché dix révolutions de se produire en moins de cent ans; qu'elle n'a pu préserver notre société,

(1) Rapport de M. Waddigton. *Journal Officiel*, 1er juillet 1871.

ni des dangers intérieurs, ni des dangers extérieurs; qu'il est temps de chercher la sécurité et la force dans une autre voie; nous trouvons ceux qui pensent que, pour produire une nation puissante, le développement des forces individuelles n'est pas moins nécessaire que la puissance de l'État, puisque la force d'une nation ne peut se composer que de forces individuelles; enfin nous trouvons ceux qui croient que la souveraineté du peuple, armée d'une centralisation qui permet à l'État d'administrer les intérêts petits et grands d'une nation, peut conduire à un despotisme plus dangereux et plus écrasant que tous les despotismes du passé.

La lutte commença sur l'article 2 : « Le Conseil général élit dans son sein, une Commission départementale ». MM. Target et Jouvenel proposaient d'ajouter à cet article le développement suivant : « chargée de contrôler, pendant l'intervalle des sessions, l'exécution des décisions du Conseil général et de donner son avis au Préfet, sur toutes les affaires qui intéressent le département. » C'était constituer une commission purement consultative et non une commission participant à l'administration active, ainsi que le demandait le projet de loi.

L'article 2 fut adopté sans amendement, mais la question ne fut pas tranchée; elle fut ajournée au moment où l'on discuterait les articles qui déterminaient les attributions des Conseils généraux et celle de la Commission départementale.

L'article 3 ne reproduit pas les termes de la loi de pluviôse an VIII : « le préfet est seul chargé de l'administration, » et c'est avec raison, car, depuis la loi de 1866, le conseil général a une large part à l'administration, qui se compose tout à la fois de la délibération, de la décision et de l'action. D'après le nouveau projet, la loi devait faire participer le Conseil général et la Commission, à l'action elle-même.

L'article 3 est, en conséquence, ainsi rédigé : « Le préfet est le représentant du pouvoir exécutif dans le département. Il est, en outre, chargé de l'instruction préalable des affaires qui intéressent le département, ainsi que de l'exécution des

décisions du Conseil général et de la commission départementale, conformément aux dispositions de la présente loi. »

Les articles 8, 9 et 10 énumèrent les personnes qui ne peuvent être élues membres d'un conseil général ; ce sont d'abord les fonctionnaires qui ont une autorité sur le département, comme les membres du parquet et les juges de paix ; tous ceux dont les intérêts sont liés à ceux du département ; enfin ceux qui, pour remplir cette fonction, seraient obligés de négliger d'autres fonctions, dont ils ont été chargés par l'Etat.

Après l'article 10, on proposa l'article additionnel suivant : « Les membres du Conseil général, qui ne résident pas au chef-lieu du département, recevront une indemnité pendant la session. » Cet article additionnel ne fut pas adopté.

Nous arrivons à l'article 16 qui renferme une des principales modifications apportées par la loi de 1871 à l'organisation départementale. La Commission varia plusieurs fois sur la rédaction de cet article; il était d'abord ainsi rédigé : « Le Conseil général statue sur les réclamations relatives à la validité de l'élection de ses membres et vérifie leurs pouvoirs. »

Un article portant le n° 17 ajoutait : « Si la réclamation implique la solution d'une question d'État ou de domicile, cette question préjudicielle est portée devant le tribunal d'arrondissement, qui statue sauf appel. La cause sera jugée sommairement toutes affaires cessantes. » Précédemment les réclamations en matière d'élection départementale étaient jugées, en premier ressort par le Conseil de préfecture, et en appel par le Conseil d'État.

La Commission avait été unanime pour retirer, à la juridiction administrative, la connaissance de ces réclamations. Elle pensait que les Conseils de préfecture étaient trop dépendants de l'administration; elle écartait l'appel au Conseil d'État, parce qu'elle était d'avis qu'en pareille matière, le seul juge en dernier ressort, c'est le suffrage universel. Quant à faire appel à la juridiction ordinaire, elle croyait que ce serait lancer les tribunaux civils dans la politique. Il ne restait donc plus

que le système où le Conseil général statue lui-même sur les élections contestées.

M. Bozerian soutint qu'il est contraire au principe de la séparation des pouvoirs, de confier un pouvoir judiciaire à un corps administratif; il proposa la formation d'un jury, dont il ne donna pas l'organisation. M. Batbie fit quelques observations contre la procédure proposée, surtout en ce qui regarde les délais pendant lesquels on pourrait produire des réclamations; il demanda si le Conseil général aurait le droit d'attaquer d'office une élection.

L'art. 16 fut renvoyé à la Commission qui proposa la rédaction nouvelle suivante : « Le Conseil général statue sur les réclamations relatives à la validité de l'élection de ses membres. La décision du Conseil général doit être motivée; elle est susceptible de recours au Conseil d'État statuant au contentieux, dans le cas d'excès de pouvoir, d'incompétence ou de violation de la loi. »

En effaçant ces mots : « vérifie leurs pouvoirs » on ne faisait plus du Conseil général un corps délibérant et jugeant souverainement, mais un tribunal qui n'aurait à juger que lorsqu'il serait saisi par une réclamation, et devant lequel viendrait se dérouler la même procédure que devant le Conseil de préfecture (1).

L'assemblée fut frappée des inconvénients de ce système, qui nécessitait la mise en mouvement d'une procédure difficile à appliquer devant un Conseil général, et qui appelait devant lui, des étrangers, des avocats et des témoins, dont la présence et les paroles pourraient surexciter les passions. Enfin on fit remarquer que le jugement serait sans appel, au lieu que précédemment, il y avait deux degrés de juridiction, ce qui présentait plus de garanties. L'article 16 fut de nouveau renvoyé à la Commission.

La rédaction suivante fut proposée et discutée dans la séance

(1) Discours de M. Christophe chargé, au nom de la Commission, de défendre la nouvelle rédaction (séance du 15 juillet).

du 19 juillet : « le Conseil général vérifie les pouvoirs de ses membres. Il n'y a pas de recours contre ses décisions. »

On soutint que, dans ce système, non-seulement l'esprit de parti présiderait à la vérification des pouvoirs, que la discorde et les inimitiés personnelles envahiraient des assemblées qui étaient peu nombreuses, mais qu'on donnerait une véritable souveraineté aux Conseils généraux ; que c'était faire du fédéralisme :

M. d'Andelarre répondit, au nom de la Commission, que le Conseil général était déjà souverain, puisqu'il prenait des décisions, votait des impôts, des centimes additionnels ; que cette souveraineté n'avait rien d'attentatoire à la souveraineté nationale, puisqu'elle ne s'exerçait que dans les limites fixées par la loi. Il ajouta que la publicité des séances, la liberté de la presse, les mœurs politiques qui résulteraient de la liberté, seraient des conditions d'impartialité, dans l'exercice du droit confié aux Conseils généraux.

La nouvelle rédaction de l'article 16 fut adoptée et l'article 17 du projet de loi fut supprimé.

L'article 23 renferme une importante modification au régime précédent :

« Les Conseils généraux ont, chaque année, deux sessions ordinaires — la session, dans laquelle sont délibérés le budget et les comptes, commence de plein droit le premier lundi qui suit le 15 août et ne pourra être retardé que par une loi ; — l'ouverture de l'autre session a lieu, au jour fixé par le Conseil dans la session du mois d'août précédent. Dans le cas où le Conseil général se serait séparé sans avoir pris aucune décision à cet égard, le jour sera fixé et la convocation sera faite par la Commission départementale ; — la session d'août ne pourra excéder un mois ; celle de l'autre session ne pourra excéder quinze jours. »

Il est très utile, ainsi que le fit remarquer M. Waddington, que les conseillers généraux connaissent, longtemps à l'avance, le jour de leur réunion, afin de prendre des dispositions en conséquence ; d'un autre côté, il n'est pas conforme à la dignité

du Conseil général, que l'époque de ses réunions soit soumise à la discrétion du Pouvoir exécutif.

Suivant l'article 24 « les Conseils généraux peuvent être réunis extraordinairement : 1° par décret du Chef du Pouvoir exécutif ; 2° si les deux tiers des membres en adressent la demande écrite au Président. Dans ce dernier cas, le Président est tenu d'en donner avis au Préfet qui devra convoquer d'urgence. La durée des sessions extraordinaires ne pourra excéder huit jours. » Dans la rédaction primitive du projet de loi, la Commission départementale avait le droit de convoquer le Conseil général, ce qui semblait logique ; ce droit lui fut retiré sur la demande du Ministre de l'Intérieur. M. Lucien Brun eut raison de dire que le droit de nos Assemblées départementales de se convoquer elles-mêmes est une nouveauté considérable dans l'histoire de ces Assemblées.

L'article 28 qui déclare publiques les séances des Conseils généraux et qui revient ainsi à la législation de 1848, passa sans contestation.

Il n'en fut pas de même de l'article 31, qui décide qu'un compte-rendu sommaire et officiel sera mis à la disposition des journaux du département, dans les quarante huit heures, et que les journaux ne pourront apprécier une discussion du Conseil général, sans reproduire en même temps, la partie du compte rendu afférente à cette discussion. Cette législation renouvelée de l'empire fut fortement attaquée ; on montra qu'il serait impossible aux journaux de département, qui n'ont en général qu'un petit format et qui ne paraissent qu'une ou deux fois par semaine, de reproduire ces procès-verbaux que les secrétaires peuvent allonger à volonté ; on demanda comment feraient les journaux de Paris qui ont l'habitude de faire un compte sommaire des délibérations de tous les Conseils généraux ? l'article fut cependant adopté, mais comme il est impraticable, il est tombé en désuétude.

D'après l'article 32, les procès-verbaux contiennent les noms des membres qui ont pris part à la discussion, et l'analyse de

leurs opinions. Les articles 35 et 36 règlent le droit de dissolution des Conseils généraux.

Art. 35. « Pendant les sessions de l'Assemblée nationale, la dissolution d'un Conseil général ne peut être prononcée par le chef du pouvoir exécutif, que sous l'obligation d'en rendre compte à l'Assemblée nationale, dans le plus bref délai possible. En ce cas, une loi fixe la date de la nouvelle élection et décide si la Commission départementale doit conserver son mandat jusqu'à la réunion du Conseil général, ou autorise le pouvoir exécutif à en nommer provisoirement un autre. »

Art. 36. « Dans l'intervalle des sessions de l'Assemblée nationale, le chef du pouvoir exécutif peut prononcer la dissolution d'un Conseil général, pour des causes spéciales à ce conseil. — Le décret de dissolution doit être motivé. — Il ne peut jamais être rendu par voie de mesure générale. Il convoque en même temps les électeurs du département pour le 4e dimanche qui suivra sa date. Ce nouveau Conseil général se réunit de plein droit le deuxième lundi après l'élection. »

L'article 36 du projet de la Commission portait d'abord : « la dissolution d'un ou de plusieurs Conseils généraux ne peut être prononcée que par une loi. »

Le Ministre de l'intérieur demanda que le gouvernement eût le droit de suspendre le conseil pendant trois mois, et de nommer une Commission administrative, pour gérer les affaires pendant le temps de la suspension.

« Nous voulons, lui répondit M. Waddington, que le Conseil général, qui est souverain pour tout ce qui regarde la fortune et les intérêts du département, n'ait d'autre tuteur que l'Assemblée nationale ; c'est le principe qu'on trouve dans toute notre loi. » A ce mot : « *souverain,* » le ministre de l'intérieur s'écria : « voilà la loi. » Les adversaires du projet ne manquèrent pas de parler de fédéralisme. La souveraineté nationale est indivisible, dit M. Ernest Picard, qui fut l'un des adversaires les plus décidés de la loi de 1871, et ce que vous voulez faire, c'est de la diviser.

La pensée de la Commission était cependant très claire, et M. Waddington l'avait expliquée, quand il avait dit, que le département ne devait avoir d'autre tuteur que l'Assemblée nationale, c'est-à-dire la loi. Mais l'expression dont il se servait est inexacte ; une souveraineté limitée n'est plus une souveraineté ; le pouvoir qui consiste à se mouvoir librement dans les limites fixées par la loi, porte le nom de liberté.

Les défenseurs de la loi de 1871 voulaient sans doute exprimer cette idée que les droits de la commune et du département, pas plus que ceux de l'individu, ne sont une création de la loi ; que ce sont des droits naturels, qu'ils existent par eux-mêmes et qu'en ce sens ils participent à la souveraineté. Mais on n'en peut conclure qu'ils sont souverains dans leur action.

L'article 44 transfère du Préfet au Conseil général, le droit de reconnaître les chemins vicinaux de grande communication et d'intérêt commun, d'en déterminer la largeur et d'en prescrire l'ouverture. « Les délibérations que le Conseil général prend à cet égard produisent les effets spécifiés aux articles 15 et 16 de la loi du 21 mai 1836. » Ces articles de la loi sur les chemins vicinaux donnent aux déclarations du Préfet, la valeur de la déclaration d'utilité publique.

Nous arrivons à l'une des parties principales du projet de la Commission ; son article 45 était primitivement ainsi rédigé : « le Conseil général nomme et révoque les titulaires des bourses entretenues sur les fonds départementaux ; il nomme et révoque les titulaires de tous les emplois salariés sur les fonds départementaux, dont il n'a point attribué lui-même la nomination à la Commission départementale. » L'économie de notre projet, disait M. Waddington dans son rapport, exige que désormais les titulaires de tous les emplois, payés exclusivement sur les fonds départementaux, soient nommés par le Conseil général. Dans la pratique, ce conseil ne pourra nommer que les employés supérieurs, la nomminationdes autres sera laissée à la Commission départementale.

Sur des observations qui lui avaient été faites, la Commis-

sion avait déjà modifié sa première rédaction. Lorsque cet article arriva en discussion, les titulaires des bourses ne pouvaient plus être révoqués que sur l'avis motivé de la Commission de surveillance des écoles normales, ou des proviseurs des lycées et des collèges; la nomination, la révocation des fonctionnaires départementaux n'avaient plus lieu que sur la proposition du Préfet. Ces concessions ne suffirent pas; cet article, dit un orateur, est un des plus mauvais et des plus dangereux de la loi; il consacre la confusion la plus absolue et la plus complète du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif.

Il nous semble qu'en France on est trop porté à croire, depuis Montesquieu, que, dans les gouvernements modernes, les pouvoirs exécutif et législatif doivent être et sont en effet complètement séparés; nulle part, sauf en Amérique, ces pouvoirs ne sont véritablement séparés.

Dans tous les gouvernements libres de l'Europe, le vrai pouvoir exécutif est celui qui est exercé par les ministres responsables, qui ne sont qu'une émanation, qu'une délégation de la majorité du pouvoir législatif. Partout on admet que le pouvoir législatif crée et révoque l'exécutif, qui de son côté nomme et révoque les agents de l'administration ; il y a donc tout à la fois une certaine séparation des pouvoirs et cependant action médiate et considérable du pouvoir législatif sur l'administration. Tels sont les principes politiques admis par la pratique de presque toutes les nations de l'Europe ; pourquoi ne les appliquerait-on pas dans le département ? Actuellement le pouvoir délibérant s'y trouve en présence d'un pouvoir exécutif à la nomination duquel il n'a contribué d'aucune sorte ; il ne peut donc avoir d'influence sur l'administration active qu'en exerçant son influence sur la nomination des agents départementaux.

M. Lenoël fit remarquer que les demandes de la Commission étaient bien modestes; qu'il ne s'agissait que des agents-voyers, des cantonniers, des architectes du département, des archivistes, et enfin, que leur nomination n'aurait lieu que sur les propositions du Préfet.

On répondit que la candidature officielle ne serait que déplacée, que les agents nommés par le Conseil général travailleraient à l'élection des membres qui les auraient nommés ; on objecta, qu'en l'absence du Conseil général, le Préfet ne pourrait révoquer un agent départemental, qui aurait malversé. L'Assemblée nationale se laissa effrayer par les conséquences qu'on fit sortir devant elle, de l'article proposé ; et le second paragraphe fut rejeté.

Il fut remplacé par un paragraphe ainsi conçu : « le Conseil général détermine les conditions auxquelles seront tenus de satisfaire les candidats aux fonctions rétribuées exclusivement sur les fonds départementaux, et les règles des concours d'après lesquelles leurs nominations devront être faites. »

Il ne nous semble pas que l'article du projet ait été défendu, par les membres de la Commission, avec tout le zèle qu'il méritait. « Il faut résolument entrer dans une voie nouvelle, avait dit M. Waddington dans son rapport, et remplacer, dans une juste mesure l'action exclusive du préfet, par l'action des mandataires élus des départements. » Les Conseils généraux ne pouvaient entrer dans une voie nouvelle, que par l'article qui était proposé ; en retirer le second paragraphe, c'était en réalité retomber dans l'ancien état de choses, c'était réduire le Conseil général et la Commission départementale à un rôle purement délibératif.

L'article 46 de la loi de 1871 renferme 26 paragraphes, dans lesquels sont énumérés les objets sur lesquels les Conseils généraux statuent définitivement; nous ne mentionnerons que ceux de ces paragraphes qui augmentent leurs attributions.

Les Conseils généraux reçoivent, à titre de délibérations définitives : Le droit de désigner les services qui seront chargés de la construction des routes departementales (§ 6); Le droit de déterminer le contingent annuel des communes appelées à concourir à la construction et à l'entretien des chemins de grande communication et d'intérêt commun (§ 7) ; Le droit d'établir et d'entretenir des bacs et passage d'eau, reliant des routes départementales et communales, de fixer les taxes

de péages et de les percevoir (§ 13); Le droit de décider des actions à intenter ou à soutenir au nom du département (§ 15); Le droit de statuer sur la part de la dépense des aliénés et des enfants assistés, qui sera mise à la charge des communes (§ 19); Le droit de créer des institutions départementales d'assistance publique et d'établir les services nécessaires (§ 20); Le droit d'établir et d'organiser des caisses de retraites, pour les employés des préfectures et pour les agents salariés, sur les fonds départementaux (§ 21).

Les quatre derniers paragraphes de l'article 46 concernent les dépenses qui intéressent tout à la fois le département et les communes ou plusieurs communes ; la suppression ou l'établissement des foires et marchés, quand ils sont demandés par les communes; la prorogation des taxes d'octroi et les changements de circonscription de commune, quand il y a accord entre les conseils municipaux.

Sur le § 7, M. Vinay proposa d'ajouter: « Le maximum du contingent ne pourra, sans l'avis conforme du Conseil municipal de chaque commune, excéder la moitié de ses centimes vicinaux ordinaires. » Il fit remarquer que la loi de 1836 permet de prendre aux communes, les deux tiers de leurs centimes pour les chemins de grande communication et le dernier tiers pour les chemins d'intérêt commun; qu'elle permet aussi de prendre les prestations; qu'il en résulte que la totalité des ressources ordinaires des communes, pour la vicinalité, peut être absorbée. Il ajouta : « On décentralise d'en haut au profit du Conseil général, et l'on centralise d'en bas au détriment des communes. On puise dans les caisses municipales pour augmenter les ressources du Conseil général; cette centralisation est mauvaise. Si vous voulez l'administration du pays par le pays, vous devez commencer par rendre aux communes la liberté de leur administration. »

L'amendement ne fut pas adopté, quoique MM. Vinay et Bethmont eussent cité des exemples d'abus criants, auxquels donne lieu la centralisation actuelle des ressources communales, dans la caisse départementale.

La liste des objets, sur lesquels le Conseil général est simplement appelé à délibérer, est diminuée de tous les paragraphes que nous venons de mentionner. En outre, l'article 49 modifie d'une manière importante le caractère de ces simples délibérations. « Les délibérations prises par le Conseil général sur les matières énumérées à l'article précédent sont exécutoires, si, dans le délai de trois mois, à partir de la clôture de la session, un décret motivé n'en a pas suspendu l'exécution. » Précédément ces délibérations n'étaient définitives qu'après approbation expresse de l'autorité supérieure, approbation qui pouvait se faire attendre indéfiniment.

Le dernier § de l'article 51 est ainsi conçu : « Tous vœux politiques lui sont interdits (au Conseil général), néanmoins il peut émettre des vœux sur toutes les questions économiques et d'administration générale. » Cet article donne une existence légale à un fait qui s'est produit sous tous les régimes, et qui a été souvent provoqué par les gouvernements eux-mêmes.

Le titre V, qui traite du budget et des comptes de département, renferme deux innovations importantes. L'article 57, tout en laissant au Préfet la préparation et la présentation du budget départemental, lui impose le devoir de le communiquer à la Commission départementale, avec les pièces à l'appui, 10 jours au moins avant l'ouverture de la session d'août. En réalité le budget est envoyé à tous les membres du Conseil général dans le délai fixé par cet article. Si l'on ne connaissait la tendance de tous les gouvernements à éviter le contrôle, et à résister à tout ce qui peut amener une diminution de leur pouvoir, on pourrait s'étonner qu'il ait fallu 70 ans, pour arriver à une prescription aussi nécessaire et aussi conforme au bon sens.

Dans l'article 68 du projet de la Commission, la somme d'environ 18 millions, qui figurait au budget de l'État pour secours accordés aux églises, presbytères, écoles, établissements de bienfaisance, comices agricoles, devait d'abord être divisée entre tous les départements, conformément à des ta-

bleaux annexés à la loi de finances. Puis la part attribuée à chaque département devait être répartie entre les intéressés, par le Conseil général et à son défaut par la Commission départementale.

Le rapport de M. Waddington avait raison de dire, que l'article 68 ainsi rédigé inaugurait une réforme qui avait une portée considérable. La corruption électorale s'exerce beaucoup plus sur les êtres collectifs que sur les individus. Tel électeur, tel maire qui repousserait avec indignation la proposition de vendre son vote, n'hésitera pas à promettre son concours le plus absolu au candidat, dont le triomphe assurerait à sa commune une subvention pour l'école, pour l'église ou pour une route.

La première partie de l'article proposé avait pour but de mettre un terme aux sollicitations incessantes, par lesquelles les députés obtiennent des ministres et des bureaux, des allocations plus ou moins considérables, sur les fonds de secours, en faveur des communes qui votent pour eux. M. Bethmont cita ce fait : qu'en 1868, il n'avait été distribué qu'un fonds de secours de 7 à 800 mille francs pour toute la France, et qu'en 1869, année des élections générales, il avait été distribué, sur les mêmes chapitres, 7 à 8 millions.

Cet article du projet de la Commission fut vivement combattu. On allégua qu'il était difficile de prévoir au budget, c'est-à-dire plus d'un an à l'avance, quelles sommes seraient nécessaires pour chaque département. M. Jules Simon, ministre de l'instruction publique, fit remarquer que les fonds qu'il s'agissait de répartir sont des fonds de l'État et qu'il n'y a pas de raison pour que ce soit le département qui en dispose.

Nous pensons qu'avec le système actuel, la question est insoluble. On se trouve pris entre deux inconvénients également sérieux : ou conserver la candidature officielle par l'État, candidature officielle qui, pour être latente, n'en existe pas moins; ou donner au Conseil général et à la Commission départementale la mission de distribuer des sommes considérables, qui ne figurent même pas au budget départemental, et

rendre ainsi la candidature officielle plus efficace, en rapprochant le distributeur des grâces, de l'électeur.

Il n'y a qu'une solution qui évite ces deux inconvénients, c'est celle qui laisse aux communes leurs ressources, celle qui ne commence pas par centraliser ces ressources dans les caisses de l'État, pour ensuite se donner le plaisir de les répandre, comme une manne ardemment attendue par des communes réduites à l'état de mendiantes.

M. Jules Simon proposa de remplacer l'article de la Commission par une rédaction qui est devenue l'article 68 de la loi : « Les secours pour travaux concernant les églises et presbytères, les secours généraux à des établissements et institutions de bienfaisance, les subventions aux communes pour acquisitions, constructions, réparations de maisons d'écoles et de salles d'asiles, les subventions aux comices et associations agricoles, ne pourront être allouées, par le ministre compétent, que sur la proposition du Conseil général du département. A cet effet, le Conseil général dressera un tableau collectif des propositions en les classant par ordre d'urgence. »

Cet article ne remédie pas aux inconvénients signalés par la Commission. Le classement fait par le Conseil général a peu d'importance puisque le ministre reste toujours juge de la quotité du secours à accorder et qu'il peut même le refuser complètement. M. de Talhouët eut raison de dire : « on vous demande de conserver l'état de choses actuel, sauf une simple formalité à remplir. »

L'organisation et les attributions de la Commission départementale formaient le sujet du titre VI du projet de loi ; c'était celui qui en constituait la véritable originalité. Mais nous avons vu que, par le rejet de la rédaction primitive de l'article 45 qui donnait à la Commission départementale, la nominations des fonctionnaires exclusivement payés sur les fonds départementaux, le caractère de cette Commission avait été modifié, et son importance considérablement diminuée ; cependant elle faisait encore peur à certains membres de l'assemblée, qui allèrent jusqu'à dire : « cette Commission

départementale n'est autre chose que la confiscation des attributions du Conseil général, entre les mains de 4 ou 5 personnes qui en auront exclusivement la direction (1). »

On demanda qu'aucun nombre de la Commission « ne pût être éligible, dans le département où il aura exercé ses fonctions, aux assemblées législatives, pendant l'année qui suivra celle ou il aura cessé de faire partie de la dite Commission. » Cette proposition fut longuement discutée.

M. Savary résuma ironiquement la question dans la proposition suivante : « tout citoyen qui aura acquis une certaine influence dans son département, en raison des services rendus, sera exclu pendant un temps équivalent à celui qui sera nécessaire pour faire oublier ses services. »

C'était surtout la présidence de la Commmission départementale qui paraissait un danger redoutable pour la liberté des électeurs. Dans la première rédaction, le Conseil général nommait le président de la Commission; dans une seconde rédaction, la Commission devait nommer elle même son président, ce qui semblait devoir en diminuer l'importance. Mais on soutint que le président, soit qu'il fut nommé par le Conseil, soit qu'il le fut par la Commission, prendrait une influence si considérable, qu'il annulerait le préfet et que les conflits les plus fâcheux ne tarderaient pas à naître; on proposa en conséquence de faire présider la Commission par le préfet et on cita l'exemple de la Belgique.

M. Ernoul répondit que la loi belge différait de la nôtre; que le conseil provincial de ce pays, avait des attributions beaucoup plus étendues que notre conseil général; que la Députation ou Commission permanente et le préfet avaient l'exécution en commun, et que dès lors, il était logique de donner la présidence de la députation au préfet; mais qu'en France, la Commission départementale n'avait que des attributions de contrôle et qu'il était illogique de faire présider les contrôleurs par celui qui devait être contrôlé. Quant à l'ob-

(1) M. Duvergier de Hauranne, séance du 20 juillet.

jection des conflits possibles, M. Léonce de Lavergne dit : « Là où il n'y a pas de conflits possibles, il n'y a pas de liberté. Qu'est-ce que le gouvernement parlementaire, si ce n'est la possibilité permanente d'un conflit ? »

L'Assemblée décida que la présidence de la Commission départementale irait de droit au plus âgé de ses membres (art. 71).

L'article 73 du projet de loi était ainsi rédigé : « Les membres de la Commission départementale ne reçoivent pas de traitement ; mais il peut leur être alloué une indemnité dont le chiffre et la forme seront déterminés, pour chaque département, par le Conseil général. » M. Bethmont demanda que l'indemnité ne fût pas facultative, mais obligatoire. D'autres membres demandèrent au contraire qu'on supprimât la seconde partie de l'article ; l'Assemblée adopta cet avis. L'article 75 de la loi se borne donc à ces mots : « les membres de la Commission ne reçoivent pas de traitement. »

Les attributions de la Commission départementale sont déterminées par l'article 77 : « La Commission départementale règle les affaires qui lui sont renvoyées par le Conseil général, dans les limites de la délégation qui lui est faite. Elle délibère sur toutes les questions qui lui sont déférées par la loi et elle donne son avis au Préfet sur toutes les questions qu'il lui soumet, ou sur lesquelles elle croit devoir appeler son attention dans l'intérêt du département. »

La Commission avait retranché de sa rédaction primitive un § ainsi conçu : « Elle peut, en cas d'urgence, prononcer sans délégation préalable sur les affaires, qui rentrent dans les attributions du Conseil général, à charge de lui en rendre compte à sa plus prochaine session. »

La Commission départementale reçoit de nouvelles attributions des articles 81 et suivants : « Après avoir entendu l'avis du Préfet, 1° elle répartit les subventions diverses portées au budget départemental et dont le Conseil général ne s'est pas réservé la distribution, les fonds provenant des amendes de police correctionnelle et les fonds provenant du rachat des

prestations en nature, sur les lignes que ces prestations concernent ; 2° elle détermine l'ordre de priorité des travaux à la charge du département, lorsque cet ordre n'a pas été fixé par le Conseil général ; 3° elle fixe l'époque et le mode d'adjudication ou de résiliation des emprunts départementaux, lorsqu'ils n'ont pas été fixés par le Conseil général ; 4° elle fixe l'époque de l'adjudication des travaux d'utilité départementale. »

L'article 82 lui donne le droit de charger un ou plusieurs de ses membres, d'une mission relative à des objets compris dans ses attributions.

Un des points auxquels la Commission parlementaire attachait le plus d'importance, était celui qui faisait passer la tutelle administrative des communes, de la main du Préfet dans celle de la Commission départementale; elle avait préparé un article qui devait donner, à la Commission départementale, les attributions jusqu'alors confiées au Préfet et au conseil de Préfecture, en ce qui touche les acquisitions, les aliénations, les échanges, les baux, les dons et legs, le règlement des budgets municipaux, l'inscription des dépenses obligatoires, les contributions extraordinaires, les emprunts, etc. Enfin la Commission devait être appelée à statuer, en cas de désaccord entre le maire et le Conseil municipal, au lieu et place du Préfet, dans les cas prévus par les articles 1, 3 et 9 de la loi du 24 juillet 1837.

M. Waddington disait dans son rapport : « Une fois qu'on admet, en thèse générale, le gouvernement du pays par lui-même, le contrôle d'un corps électif ne peut être exercé que par un autre corps électif d'un ordre supérieur. Les réunions du Conseil général n'ayant lieu qu'à de trop rares intervalles, la Commission départementale est naturellement désignée pour exercer ces nouvelles attributions, au lieu et place du Préfet et du Conseil de préfecture. »

Dans une nouvelle rédaction, la Commission effaça les §§ relatifs à des objets sur lesquels une loi en préparation devait faire disparaître la tutelle des communes. La tutelle confiée à la Commission départementale ne concernait plus que les

acquisitions, les aliénations, les emprunts, etc. ; c'est-à-dire ce qui pouvait compromettre la fortune de la commune.

Quant à la tutelle politique, celle qui concerne l'annulation des délibérations pour excès de pouvoirs, pour violation de la loi ou pour réunion illégale, il n'avait jamais été question de l'enlever au Préfet; d'ailleurs ce n'est plus là de la tutelle, mais de la surveillance et du contrôle. — La tutelle consiste dans le droit d'homologuer certaines délibérations ou d'autoriser certains actes, que les corporations locales n'ont pas été autorisées à décider d'une manière définitive.

Malgré les concessions faites par la Commission parlementaire, l'article 87 sur la tutelle des communes, admis en deuxième lecture, fut repoussé en troisième lecture.

L'article 86 donne à la Commission départementale le droit de prononcer, sur l'avis des conseils municipaux, la déclaration de vicinalité, le classement, l'ouverture et le redressement des chemins vicinaux ordinaires, la fixation de la largeur et de la limite des dits chemins; elle exerce à cet égard les pouvoirs conférés au préfet par les articles 15 et 16 de la loi du 21 mai 1836. La Commission parlementaire avait proposé un paragraphe qui transportait, à la Commission départementale, le droit attribué au préfet, par l'article 17 de la loi du 21 mai 1836, d'autoriser les extractions de matériaux, et les occupations temporaires de terrains, et de nommer l'un des experts, en cas de désaccord entre le propriétaire du terrain et les entrepreneurs. Ce paragraphe important ne fut pas défendu et disparut dans une nouvelle rédaction de l'article 86.

Un article donnant à la Commission départementale le droit de statuer sur les demandes en autorisation de plaider, formées par les communes, hôpitaux et fabriques, fut également supprimé.

Le titre VII traite des intérêts communs à plusieurs départements. L'article 89 donne aux conseils généraux le droit qu'on leur avait refusé, depuis l'an VIII, de se concerter ensemble et de débattre ces intérêts. Les présidents des Conseils généraux peuvent provoquer l'entente; les préfets

doivent être avertis. Les questions d'intérêt commun sont débattues dans des conférences, où chaque Conseil général est représenté par sa Commission départementale, ou par une Commission spéciale nommée à cet effet.

Telle est l'ensemble de la loi du 10 août 1871, sur les conseils généraux; loi importante, mais qui aurait pu l'être bien davantage, si elle n'avait été combattue avec ardeur par le gouvernement.

A l'occasion des articles 35 et 36 qui règlent le droit de dissolution des conseils généraux, M. Lambrecht ministre de l'intérieur, s'écria : « Je suis effrayé des lois que vous faites en ce moment. » Dans la séance du 29 juin, il prétendit que la loi rétablissait les États de Bretagne, les États du Languedoc, etc.

M. Moulin répondit (1) : « Il n'est pas un progrès de cette » institution qui n'ait fait surgir les mêmes reproches. Lors- » qu'il fut question de rendre les conseils généraux électifs, » il y eut au sein du pouvoir une résistance à peu près » unanime. On disait : ce seront des assemblées agitées, dan- » gereuses, révolutionnaires. Lorsque plus tard, en 1833, les » conseils généraux étant devenus électifs, il s'agit de poser » le principe qu'il y aurait un conseiller général par canton, » on ne manqua pas de dire : mais vous allez avoir des as- » semblées de 50 membres et même de 60 dans le départe- » ment du Nord; cela est effrayant; et on décida que le » nombre des conseillers généraux ne pourrait dépasser 30. » Lorsqu'il a été question de rendre leurs délibérations pu- » bliques, on s'écriait : la publicité, mais c'est dangereux, » c'est révolutionnaire, et cependant la publicité y fut com- » plète pendant les sessions de 1849, 1850 et 1851; elle n'a » produit aucun désordre, aucune difficulté. Lorsque la loi du » 21 mai 1836 sur les chemins vicinaux fut faite, il s'agissait » de savoir quelle autorité distribuerait les fonds de subven- » tion, et de tous côtés on disait : Si vous livrez aux conseils » généraux le soin de distribuer les subventions entre les

(1) Séance du 29 juin.

» divers chemins, chaque conseiller viendra réclamer pour sa » route, ou pour son pont; ce sera un éparpillement de » toutes les ressources départementales. Or la loi de 1868 a » eu la hardiesse de décider que désormais les subventions » seraient distribuées par les Conseils généraux; l'expérience » en a été faite et aucune plainte sérieuse n'a été faite contre » l'usage de cette prérogative tant redoutée. »

La loi du 10 août 1871 sur les conseils généraux a été modifiée par deux lois postérieures.

La loi du 15 février 1872, prévoit le cas où l'Assemblée nationale ou celles qui lui succèderont, viendraient à être illégalement dissoutes ou empêchées de se réunir. Elle donne aux conseils généraux le droit de se rassembler dans chaque département; de pourvoir d'urgence au maintien de la tranquillité publique et de l'ordre légal; et de nommer deux délégués chargés de se rendre dans le lieu où seront les membres du gouvernement, afin d'y constituer une assemblée chargée de prendre les mesures urgentes, que nécessiteront le maintien de l'ordre et le rétablissement du gouvernement légal. La loi du 31 juillet 1875 a enlevé aux Conseils généraux le droit de vérifier les pouvoirs de leurs membres; c'est le Conseil d'État qui est chargé de juger les contestations.

## § 2. — *Organisation municipale.*

La loi du 14 avril 1871 décide, dans son article 9, que les maires et les adjoints seront élus par les Conseils municipaux, sauf dans les villes de plus de 20 mille âmes, et dans les chefs-lieux de département et d'arrondissement, où provisoirement les maires et les adjoints seront nommés par décret, parmi les conseillers municipaux.

En 1874, les mêmes hommes qui avaient voté la loi du 14 avril 1871 et qui, avec la plus extrême répugnance, avaient accordé au gouvernement le droit de nommer les maires dans les villes de 20 mille âmes et au-dessus, votaient une loi (20 janvier 1874) qui donnait au Président de la république,

le droit de nommer les maires, dans tous les chefs-lieux de canton, et au préfet le droit de les nommer dans toutes les autres communes.

C'est ainsi que les questions de décentralisation ont presque toujours été considérées au point de vue des intérêts des partis qui se trouvaient au pouvoir. Ces partis se font illusion à eux-mêmes, quand ils croient que leur véritable raison pour repousser la décentralisation, c'est la crainte qu'on ne porte atteinte à l'unité de la France; c'est par intérêt personnel qu'ils la repoussent. « La plupart de ceux-mêmes qui, en France, parlent contre la centralisation, dit Tocqueville, ne veulent point au fond la détruire, les uns parce qu'ils tiennent le pouvoir, les autres parce qu'ils comptent le posséder. »

La nomination des maires et des adjoints a été rendue aux conseils municipaux, d'abord dans toutes les communes qui ne sont pas chefs-lienx de canton, et ensuite dans les chefs-lieux de canton eux-mêmes.

Depuis 1871, plusieurs projets de loi sur les attributions des Conseils municipaux ont été élaborés. En 1882, une Commission de 22 membres, dont M. de Marcère a été le président et le rapporteur, a présenté un projet qui est principalement une codification des lois antérieures, sur l'organisation et sur les attributions des pouvoirs municipaux.

Ce projet renferme quelques modifications importantes; il propose de donner au maire le droit de convoquer le Conseil municipal chaque fois qu'il le juge utile, ou sur la demande de la majorité des conseillers; d'abroger l'article de la loi de 1867 qui exige l'approbation du préfet pour certaines délibérations, quand le maire et le conseil sont en désaccord; de limiter le pouvoir donné au préfet d'annuler les délibérations, et de l'obliger à motiver ses arrêtés d'annulation. Ce projet de loi a subi deux délibérations devant la Chambre des députés; il parait devoir être adopté.

---

# DEUXIÈME PARTIE

## ORGANISATION LOCALE EN EUROPE

### ET COMPARAISON AVEC CELLE DE LA FRANCE

# DEUXIÈME PARTIE

## ORGANISATION LOCALE EN EUROPE

### ET COMPARAISON AVEC CELLE DE LA FRANCE

## CHAPITRE PREMIER

### ORGANISATION LOCALE DANS L'EUROPE CONTINENTALE

Après la chute de l'empire romain, les rois barbares essayèrent, en Lombardie, en Espagne, en Allemagne, comme en France, de rétablir l'organisation administrative des césars romains. Ce fut en vain ; l'ignorance avait envahi la société désorganisée par des invasions successives. D'ailleurs, les Lombards, les Visigoths, les Franks étaient peu propres à faire des proconsuls, des préteurs et des bureaucrates ; ils étaient encore moins disposés à supporter le joug de ceux qui en auraient exercé les fonctions.

Dans ces conditions, il n'y avait qu'une seule forme de gouvernement possible, pour de vastes États comme ceux qui furent fondés alors ; c'était le gouvernement féodal, dans lequel toutes les fonctions deviennent héréditaires, aussi bien celles de l'administration que celles de la justice et de l'armée. Au moyen-âge on rencontre la féodalité, comme système de gouvernement, dans tous les États du continent européen ; on peut ajouter qu'on la rencontre dans tous les pays du monde, où des conquérants barbares ont fondé des empires.

Le système féodal produisait logiquement la division de la nation en trois ordres : un ordre de la noblesse, exerçant héréditairement toutes les fonctions de l'État et gouvernant la société ; un ordre du clergé, se soustrayant à cette domination par son immense puissance morale, et se gouvernant à part ; enfin un troisième ordre, auquel on essaya de ne laisser que la fonction héréditaire d'obéir.

Mais les peuples des climats tempérés ne sont pas aussi faciles à plier que ceux du midi ; il y a chez les premiers une force de résistance, une énergie qui s'est toujours opposée au régime des castes, et qui a toujours permis aux vaincus de conserver une partie de leur liberté.

Au moyen-âge, la société féodale renfermait une immense mesure de liberté, non-seulement dans les ordres privilégiés, mais encore dans la partie qui formait le Tiers-État. Partout le Tiers eut sa place aux Assemblées politiques. On connaît les Fueros des provinces de l'Espagne, les libertés des villes Hanséatiques, les Diètes des provinces de l'Allemagne.

Mais partout aussi, la division de la société en trois ordres, et l'antagonisme que cette division suscita, permirent au pouvoir central d'établir le despotisme à la place de la liberté. En Allemagne, dans les Pays-Bas, en Espagne, comme en France, le souverain s'appuya sur les communes dans sa lutte contre la féodalité ; et quand celle-ci fut vaincue, il se retourna contre les franchises des communes et les abolit.

Le régime politique de toutes les nations du continent européen a donc passé par deux phases ; d'abord, par la phase de la liberté, et ensuite, par la phase du despotisme. Chez toutes ces nations, on trouve plus ou moins tôt, à partir du XVI^e siècle, un gouvernement construit sur le modèle du césarisme romain, avec sa vaste bureaucratie et son pouvoir central absolu.

Notre Révolution de 1789 a été, pour l'Europe, le point de départ d'une réaction contre le despotisme et, par suite, contre la centralisation exagérée qui en est la condition essentielle. Alors se prépare une nouvelle phase ; tous les

peuples commencent à entrer dans la voie de la liberté, et de la décentralisation.

Ce sont là des faits qu'il ne faut pas perdre de vue, si l'on veut se rendre compte du mouvement qui s'est produit à notre époque ; si l'on veut comprendre la signification des réformes, que les peuples modernes ont apportées dans leur organisation provinciale et communale ; si l'on veut connaître l'idéal politique vers lequel ils marchent. Nous jetterons donc un coup d'œil sur l'histoire des pays dont nous désirons comparer les institutions locales avec celles de la France.

Avant de faire cette comparaison, nous analyserons aussi l'ensemble de l'organisation locale de chaque peuple, car, dans les institutions provinciales et communales, toutes les parties dépendent les unes des autres, s'expliquent les unes par les autres. Pour comparer ces diverses parties, il est nécessaire de les séparer et de supposer, alors, que l'on connaît l'organisation tout entière.

## § 1. — *Pays-Bas.*

Le nom de Pays-Bas fut donné à dix-sept provinces situées près de l'embouchure du Rhin, et qui, après avoir fait partie de l'empire d'Allemagne, passèrent à l'Espagne à la mort de Charles-Quint. Ces dix-sept provinces comprenaient la Hollande et la Belgique actuelles, dont l'histoire et les institutions se confondent durant plusieurs siècles.

Nous y retrouvons d'abord la phase de liberté ; des États provinciaux existaient dans toutes les provinces, comme il y avait des États-Généraux pour l'ensemble du pays. Les souverains prêtaient le serment de maintenir les institutions, les privilèges et les droits de chaque province et de chaque ville.

Les États provinciaux nommaient, pour les remplacer entre leurs sessions, une *Députation* permanente, chargée de l'exécution de leurs décisions et de toutes les affaires

qui demandaient une surveillance journalière (1). La députation permanente n'est donc pas une institution nouvelle pour la Hollande et pour la Belgique; en la réorganisant au XIXe siècle, ces deux pays n'ont évidemment fait que revenir à leur tradition nationale.

Chaque ville était administrée par un conseil municipal et par un collège de fonctionnaires appelé *le Magistrat*, composé d'un bourgmestre, de plusieurs échevins et de conseillers ou jurés; ce collége était chargé, tout à la fois, d'administrer les affaires municipales et de rendre la justice (2).

Un officier, délégué par le prince sous le nom de margrave, de bailli ou de maire, instruisait les procès criminels qui étaient jugés par les jurés, et faisait exécuter les sentences, tant civiles que criminelles. Il surveillait la gestion du Magistrat, il empêchait tout empiètement sur les droits du prince. C'était, comme on le voit, une organisation des plus remarquables. Sous l'influence de ces libertés, le commerce et l'industrie se développèrent puissamment.

Après la mort de Charles-Quint, les Pays-Bas furent attribués au roi d'Espagne et, sous Philippe II, toutes les libertés provinciales et communales furent abolies ou du moins considérablement réduites. Les provinces du Nord se révoltèrent et parvinrent à reconquérir leur indépendance en 1579; elles formèrent la république des sept Provinces-Unies. On sait à quel degré de puissance et de prospérité s'éleva cette république, grâce à la conservation de ses libertés. Mais au XVIIIe siècle, le Stathouderat électif se changea en royauté héréditaire; la Hollande elle-même traversa une phase despotique et vit promptement décliner sa puissance et sa prospérité.

En 1794, la Hollande et la Belgique ont été conquises par la France, et divisées en seize départements, qui subirent jusqu'en 1814, nos constitutions centralisatrices de l'an III et de l'an VIII.

(1) V. *Essai sur le droit communal de la Belgique*, par A. Giron, page 25.

(2) V. A. Giron pages 25 et suiv.

En 1815, on créa un royaume des Pays-Bas, formé de la Hollande et de la Belgique, sous l'autorité de Guillaume Ier, fils de Guillaume V, dernier stathouder de Hollande. Une constitution libérale et représentative fut donnée au nouveau royaume; de cette époque date la restauration de ses anciennes libertés provinciales et communales; la centralisation française fut rejetée (1).

En 1831, la Hollande et la Belgique se séparèrent, et depuis cette année, elles ont formé deux royaumes indépendants.

La Hollande a conservé son ancien nom de Pays-Bas. Sa dernière loi d'organisation provinciale est du 6 juillet 1850 (2). Dans chaque province, on trouve un *Etat provincial* élu; une *députation permanente* nommée par l'État provincial, et un *commissaire du roi* nommé par le gouvernement.

Les conditions de l'électorat, pour l'État provincial, sont les mêmes que pour la deuxième chambre des États-Généraux; il faut, de plus, habiter la province. Il y a incompatibilité entre les fonctions de membres des États provinciaux et celles de membres de la première chambre qui remplit le rôle de Sénat. La raison de cette incompatibilité, raison que nous ne trouvons pas suffisante, est que les membres de cette première chambre sont élus par les États provinciaux.

Les membres des États sont nommés pour six ans, et renouvelables par moitié tous les trois ans. Ceux qui n'habitent pas la ville où siègent les États ont droit à une indemnité, pour frais de voyage et de séjour (art. 24-27). L'État provincial ne peut être ni dissous, ni même suspendu; il a deux sessions ordinaires de quinze jours chaque année; les époques en sont fixées par la loi. Le roi peut autoriser une session extraordinaire. Les séances sont publiques; l'assemblée peut se former en comité secret.

(1) Pour la loi fondamentale de 1815, voyez A. Giron, *Essai sur le droit communal de la Belgique*, p. 125.

(2) V. *Constitutions européennes*, par Demombynes, 2 vol. in-8o. On y trouve des renseignements sur l'organisation locale, donnés par le directeur des affaires civiles au département de la justice, en Hollande.

L'État procède à la vérification des pouvoirs de ses membres et statue, d'une façon souveraine, sur toutes les contestations qui s'y rapportent ; il est présidé par le commissaire du roi, qui a voix consultative. Il délibère sur toutes les questions qui intéressent la province. Les seules délibérations qui soient soumises à la tutelle du gouvernement, sont celles qui concernent les emprunts, les nouveaux impôts provinciaux, les traitements des fonctionnaires provinciaux, les achats et ventes d'immeubles, les affaires communes entre plusieurs provinces, le règlement des dépenses d'intérêt général qui figurent au budget provincial.

Chaque État nomme, dans son sein, une députation permanente, dont les membres reçoivent un traitement annuel (art. 45) et qui est présidée par le commissaire du roi avec voix délibérative (art. 29). La députation exerce véritablement le pouvoir exécutif et dirige les affaires de la province. Elle gère les revenus et les propriétés, fait les baux, représente la province en justice, nomme et révoque les employés provinciaux, sauf le greffier, qui est nommé par le gouvernement sur une liste de trois personnes présentée par la députation ; elle exerce, sous la surveillance du gouvernement, une certaine tutelle sur les conseils municipaux ; elle statue, au contentieux, sur les recours formés en matière d'imposition, par les contribuables, contre les décisions des conseils municipaux. Tous les paiements provinciaux ont lieu sur mandats signés, par le président de la députation, par un des membres et par le greffier.

Les membres de la députation sont responsables de leur gestion devant l'État provincial, qui peut déléguer une commission chargée de les poursuivre et aussi de poursuivre le commissaire du roi, au cas de dépenses non justifiées (art. 148.)

Le commissaire du roi a le droit de suspendre, et le roi a le droit de suspendre et d'annuler, les décisions de l'État provincial et celles de la députation, s'ils les jugent contraires à la loi ou à l'intérêt général. Si, dans les 30 jours, le roi n'a pas annulé la décision, le commissaire est tenu de la mettre à exécution (art. 32). Le roi peut suspendre les délibérations pendant un an et les annuler dans le même laps de temps.

En Hollande, l'arrondissement n'est qu'une circonscription judiciaire; il n'y existe ni conseil, ni sous-commissaire du roi.

L'organisation communale est réglée par la loi du 29 juin 1851, modifiée par celle du 7 juillet 1855; la commune a un conseil élu, un collège échevinal nommé par le conseil, et un maire ou bourgmestre, nommé par le roi.

Pour l'exercice du droit électoral dans la commune, le cens est de moitié inférieur à celui qui est exigé pour le suffrage politique. Les membres du conseil communal sont élus pour six ans et renouvelés par tiers, tous les deux ans. Le conseil vérifie les pouvoirs de ses membres et statue sur les contestations soulevées à l'occasion des élections, sauf recours, de l'intéressé ou de tout membre du conseil, à la députation permanente. Le roi décide en dernier ressort.

Le conseil ne peut être ni dissous, ni suspendu; il se réunit au moins six fois l'an et chaque fois que le bourgmestre ou les échevins le jugent nécessaire, ou que trois membres du conseil le demandent par écrit. Les séances sont publiques; le bourgmestre ou trois membres peuvent demander le huis-clos. Les membres du conseil peuvent recevoir des jetons de présence dont la valeur est fixée par la députation provinciale.

Par ses délibérations, le conseil règle la voirie, les bâtiments et les travaux exécutés par la commune. Il fixe le nombre des écoles publiques et les matières de l'enseignement; il nomme l'instituteur et peut le révoquer; il peut ordonner la suspension ou la fermeture des cours. En matière scolaire, toutes ses décisions sont soumises à l'approbation de la députation permanente (loi du 17 août 1878).

Le conseil nomme et révoque les fonctionnaires de la commune et fixe leurs traitements, sauf les droits de la députation permanente; il nomme et révoque notamment le secrétaire et le receveur. Il surveille ceux des établissements de bienfaisance, ou d'utilité publique, qui ne sont pas directement soumis aux pouvoirs provinciaux; il nomme les membres de leurs conseils d'administration et, s'ils reçoivent des secours de la caisse

municipale, il examine leurs budgets. Il divise la commune en quartiers, pour l'état civil, pour le cadastre, pour les secours en cas d'incendie. Il choisit dans son sein les membres qui doivent remplir les fonctions d'officier d'état civil.

Les délibérations du conseil doivent être soumises à l'approbation de la députation permanente, lorsqu'il s'agit d'achat ou de location d'immeubles, d'emprunts, d'acceptation de dons et legs, d'adjudication de travaux et de fournitures, d'instances judiciaires, de création ou d'abolition de foires et marchés. Le budget de la commune est soumis à l'examen de la députation permanente, deux mois au moins avant l'exercice auquel il se rapporte ; la députation doit le rejeter ou l'approuver dans son entier, elle peut inscrire d'office les dépenses obligatoires. Le conseil communal a le droit d'appeler au roi, des décisions de la députation.

Le conseil peut établir des impôts nouveaux ; le vote doit être communiqué à la commission permanente qui fait un rapport au roi. Le roi annule ce vote, s'il lui paraît contraire aux lois d'intérêt général. Le conseil communal peut prendre des arrêtés ou règlements locaux, lesquels doivent être communiqués à la commission permanente et peuvent être frappés d'annulation ou de suspension par le roi.

Le pouvoir exécutif de la commune se compose du bourgmestre et des échevins. Le bourgmestre est nommé par le roi ; les échevins sont élus par le conseil pour six ans, et renouvelables par moitié tous les trois ans. Le bourgmestre et les échevins reçoivent un traitement dont la quotité est fixée par la députation permanente, après avis du conseil municipal.

Le collège échevinal est chargé d'exécuter les décisions du conseil, de promulguer les arrêtés, de gérer les revenus, de dresser les plans, de contrôler la gestion du receveur, de surveiller l'exécution des travaux de la commune, de nommer et de révoquer les employés inférieurs, de préparer tous les projets à soumettre au conseil, de surveiller les caisses d'épargne, les institutions de bienfaisance.

Le bourgmestre signe toutes les pièces émanant du conseil ou du collège échevinal ; il donne des ordres en vertu des décisions de ce collège ; il ne peut prendre aucune décision par lui-même, sauf en ce qui concerne la police. Il est chargé, en cas de troubles ou de danger pour l'ordre public, de réquisitionner la force publique, à charge d'en aviser le commissaire royal de la province. Il exerce aussi la police des théâtres, cafés et autres lieux de réunions publiques.

## § 2. — *Belgique.*

La Belgique a subi, comme la France, un despotisme de deux siècles; du joug de l'Espagne, elle a passé sous celui de l'Autriche et puis sous celui de Napoléon. A partir de 1815 elle vit renaître ses libertés provinciales et communales, comme la Hollande à laquelle elle avait été rattachée.

Le Congrès qu'elle chargea en 1831 de lui préparer un projet de constitution, se garda bien de penser qu'il ferait preuve de génie politique en adaptant, à un gouvernement libéral, les principes et les œuvres du despotisme; il se garda bien de confondre la tradition césarienne avec la tradition nationale de la Belgique ; il se garda bien de créer de nouvelles institutions en faisant appel à la théorie, fût-elle la plus belle en apparence. Il remonta à la véritable tradition nationale de la Belgique, à celle qui offrait des institutions conformes au caractère et au tempérament de ses habitants, à celle qui devait la conduire à la liberté, sûrement, sans faux pas, et cependant sans aucun délai. Il ne se laissa pas tromper par ce sophisme, qu'un peuple au XIX^e^ siècle est incapable de supporter des libertés qu'il a connues, organisées, et pratiquées avec avantage au XIV^e^.

Le congrès Belge fut tellement pénétré de la nécessité d'une forte décentralisation administrative, qu'il admit *un pouvoir provincial et communal*, comme quatrième pouvoir dans l'État.

« Lors de la rédaction définitive, l'expression « pouvoir provincial et communal » disparut du texte de la constitution; mais

cette suppression eut pour but de modifier, dans un sens plus pratique et plus commode, l'intitulé des différents titres de notre loi fondamentale, et non de consacrer d'autres principes que ceux de la Commission (1). »

La constitution Belge date du 7 février 1831. L'organisation et les attributions du conseil provincial et de la Commission permanente ont été réglées par la loi du 30 avril 1836, modifiée par des lois postérieures. Il ne faut pas oublier, qu'avant cette loi de 1836, les provinces de la Belgique étaient restées soumises à la même organisation que les provinces de la Hollande. L'organisation et les attributions des Conseils communaux ont été réglées par la loi du 30 mars 1836 modifiée par les lois des 30 juin 1842, 1er mars, 31 mars, 13 avril, 1er et 26 mai 1848 et 7 mai 1877.

L'organisation provinciale de la Belgique ressemble beaucoup à celle des Pays-Bas. Le royaume est divisé en provinces, la province en arrondissements et l'arrondissement en cantons. Les conseils provinciaux se composent de 40 à 80 membres élus pour quatre ans, et renouvelables par moitié tous les deux ans. Ils vérifient les pouvoirs de leurs membres et jugent souverainement les contestations qui s'élèvent à ce sujet.

Les conseillers, domiciliés à un demi-myriamètre au moins du lieu de la réunion, reçoivent une indemnité de frais de route et de secours. Le conseil prononce sur toutes les affaires d'intérêt provincial, il nomme tous les employés provinciaux, à l'exception de ceux qui sont nommés par la députation permanente; il peut faire des règlements d'administration provinciale, et des ordonnances de police.

Les délibérations sur le budget des dépenses et des recettes, sur les emprunts, sont soumises à l'approbation du roi avant d'être mises à exécution. Le roi peut faire inscrire d'office les dépenses obligatoires, il peut annuler les actes qui sortent des attributions des conseils, ou qui blessent l'intérêt général. Le gouverneur peut déférer à l'approbation du roi, les

(1) A. Giron, *Essai sur le droit communal*, p. 174.

acquisitions, aliénations, transactions dont la valeur excède 10,000 fr.; les travaux et constructions dont la dépense excède 50,000 fr.; les règlements provinciaux et les ordonnances de police (loi de 1870). Les délibérations du Conseil, soumises à l'approbation du roi, sont exécutoires si, dans les 40 jours de leur adoption, le roi n'a pas statué, ou le gouverneur demandé un nouveau délai.

Le roi a le droit de dissoudre le conseil provincial.

Le conseil élit dans son sein, une *Députation permanente* de six membres nommés pour quatre ans, et renouvelables par moitié tous les deux ans.

Ce nom de députation conviendrait beaucoup mieux au conseil provincial lui-même, composé de véritables députés de la province; c'est ce qu'ont pensé les Espagnols. Mais les Belges et les Hollandais, en donnant le nom de députation à la Commission exécutive, ont repris un nom qui fait partie de leur tradition nationale, qui est consacré par leurs anciennes libertés. La députation, dont les membres touchent un traitement annuel, qui en 1874 a été porté à 5,000 fr., délibère sur tout ce qui concerne l'administration journalière des intérêts de la province; elle a des attributions contentieuses en matière électorale; elle exerce sur les communes un rôle de surveillance. Elle est présidée par le gouverneur, qui a voix délibérative, mais qui ne peut rien décider par lui-même en ce qui concerne les affaires de la province; le rôle du gouverneur se borne à donner des ordres pour l'exécution de décisions prises, soit par le Conseil, soit par la députation; il n'a qu'une action restreinte sur des bureaux, dont les employés sont nommés par le Conseil ou par la députation; il ne nomme et ne révoque que le greffier et ses employés.

Il n'y a pas de conseil élu dans l'arrondissement. Le gouvernement y est représenté par un commissaire, chargé de la surveillance des communes ayant moins de cinq mille habitants.

Le canton n'est qu'une circonscription électorale pour l'élection des conseillers provinciaux.

Dans la commune, le cens électoral est réduit à 10 fr.; les

conseillers municipaux, dont le nombre varie de 7 à 31, sont élus pour six ans et renouvelés par moitié tous les trois ans; la vérification des pouvoirs appartient à la députation permanente. Le Conseil municipal ne peut être dissous.

Le Conseil municipal s'assemble aussi souvent que l'exigent les affaires; il est convoqué par le collège échevinal; des jetons de présence peuvent être alloués à ses membres. Les séances sont publiques toutes les fois qu'il s'agit de délibérer, sur le budget et les comptes, sur une dépense qui ne peut être couverte à l'aide des revenus de l'année, sur la création d'établissements d'utilité publique, sur un emprunt, sur l'aliénation de biens immeubles, sur la démolition d'édifices publics ou de monuments anciens. Dans les autres cas, la publicité peut être demandée par les deux tiers des membres présents.

Le Conseil a, dans ses attributions, tout ce qui est d'intérêt communal, il approuve les budgets et les comptes des établissements hospitaliers et des monts-de-piété; il fait des réglements et des ordonnances de police; il nomme les employés de tous grades, chargés des finances municipales; il nomme les membres des administrations des hospices, des bureaux de bienfaisance, l'architecte communal, les professeurs et instituteurs attachés aux collèges communaux etc., il nomme aussi le receveur et le secrétaire, mais avec l'approbation de la députation permanente, il présente des candidats pour les fonctions de commissaires de police, de gardes-champêtres et de gardes-forestiers.

Le contrôle de la députation permanente et l'approbation du roi sont nécessaires, quand il s'agit d'aliénation de biens communaux, d'acquisition d'immeubles, de baux emphytéotiques, d'emprunts, d'acceptation de dons et legs, d'établissements ou de suppressions d'impositions communales, de changement de mode de jouissance des biens communaux, de fixation des plans de grande voirie, de démolition ou réparation des monuments antiques.

L'approbation de la députation suffit pour les délibérations

qui concernent : le mode de jouissance des biens communaux ; les ventes et transactions ayant pour objet des créances mobilières ; les tarifs relatifs à la perception du prix des places dans les halles, foires et marchés ; la reconnaissance et l'ouverture des chemins vicinaux ; les projets de construction, ou de grosses réparations d'édifices communaux ; les budgets des dépenses et les moyens d'y pourvoir ; le compte annuel des recettes et des dépenses ; les actions judiciaires en demande ou en défense. La députation permanente a le droit d'inscrire d'office les dépenses obligatoires, sauf recours au roi.

Le gouverneur de la province peut susprendre l'exécution d'une décision du Conseil municipal, mais il appartient à la députation permanente de décider si la suspension doit être maintenue, sauf appel au roi par le gouverneur ou par le Conseil municipal. La surveillance, sur les communes ayant moins de 5,000 habitants, est exercée par le commissaire d'arrondissement, sous les ordres du gouverneur.

Le roi peut de son côté annuler les délibérations qui sortent des attributions du conseil municipal, et celles qui sont contraires aux lois ou qui blessent l'intérêt général ; cette annulation doit intervenir dans les 40 jours de la communication de la délibération.

Le Bourgmestre et les échevins sont nommés par le roi, ils ont droit à un traitement fixé par la députation permanente. Toute décision du collège échevinal est prise à la majorité des voix ; la voix du bourgmestre est prépondérante en cas de partage. Le collège exécute les décisions, arrêtés et ordonnances du conseil, il représente la commune en justice, il administre les propriétés, il surveille les agents de la police, les établissements hospitaliers ; il est chargé de la tenue des registres de l'état civil.

Les attributions réservées au bourgmestre sont peu nombreuses ; il est spécialement chargé de l'exécution des lois et règlements de police. En cas d'émeutes ou d'évènements imprévus, il peut faire des règlements de police, à condition d'en référer au conseil communal ; il requiert la force armée.

En dehors des questions d'ordre public, il ne peut agir qu'avec le collège échevinal, ou avec le Conseil municipal.

## § 3. — *Prusse.*

La Prusse, quoique de très récente formation, n'a pu échapper à la phase despotique. Sous le règne de Frédéric, premier roi de Prusse, les anciennes libertés des provinces et les privilèges féodaux furent également atteints; les Etats généraux et les Etats provinciaux ne furent plus convoqués (1). A partir de cette époque, la monarchie devient absolue. Aussi la décadence de la Prusse commence aussitôt après le règne de Frédéric II. Il fallut la terrible défaite d'Iéna, en 1806, pour la faire sortir de ce régime.

On semble ignorer, en France, les pas considérables que la Prusse a faits, dès le commencement de ce siècle dans la voie de la décentralisation. On a parlé de la réorganisation de son armée et de ses écoles après Iéna; mais ce ne fut là qu'une partie des réformes qu'elle accomplit, sous l'influence du souffle patriotique qui la saisit à cette époque.

En 1851, parut un ouvrage de Guillaume de Humboldt, qui nous donne la clé de l'œuvre alors entreprise par la Prusse, avec le concours des hommes éminents qui s'appelaient Guillaume de Humboldt, Stein, Hardenberg, Altenstein, Scharnhorst. (2).

Guillaume de Humboldt ramène toute la politique à l'émancipation de l'énergie individuelle. Ce n'est pas là une opinion personnelle, c'est l'opinion de tous les hommes qui dirigèrent à cette époque les destinées de la Prusse. Stein écrivait en 1807 : « La vie publique agit beaucoup plus sur le

(1) *La Prusse contemporaine par K. Hillebrand*, p. 133 et suiv.

(2) Guillaume de Humboldt, *Essai sur les limites de l'action de l'État*; Trad. par H. Chrétien. V. aussi: *La philosophie individualiste*, étude sur G. de Humboldt, par Challemel-Lacour.

développement de l'éducation nationale, que les universités les lycées et les écoles »; et l'année suivante : « La lutte des armes est close pour le moment, mais il nous reste à ouvrir celle des principes, des mœurs, des caractères, des facultés (1). »

Altenstein répétait sans cesse : « Une nation vaincue peut encore aspirer à la première place, si elle travaille plus que les autres à l'éducation du citoyen, à l'ennoblissement de l'individu » ; ce n'était pas de l'éducation par les écoles dont il parlait. Hardenberg demandait qu'on accoutumât le pays au *self-government*, qu'on lui donnât des libertés municipales très étendues, qu'on instituât partout des corps électifs, et qu'on créât des diètes provinciales. (2).

La reine Louise de Prusse écrivait à son père le duc de Mecklembourg : « La providence voulait amener un nouvel état de choses pour renouveler le vieux système usé de notre politique. Nous avons dormi sur les lauriers du grand Frédéric qui, héros de son temps, avait commencé une ère nouvelle. Nous n'avons pas fait les progrès que les événements exigeaient de nous et nous avons été dépassés. Personne ne voit cela plus clairement que le roi. »

Le roi, dans le préambule de la loi du 19 novembre 1808, réorganisant les villes, déclarait que : « Désirant faire naître un esprit public, il avait jugé indispensable et urgent de donner aux villes un régime plus indépendant, de leur conférer le droit d'influer activement sur leur administration. »

Et c'est alors que Scharnhorst concevait et proposait d'organiser une armée nouvelle, qui devait être non-seulement la nation entière exercée à combattre, mais qui devait encore puiser dans l'exercice des libertés locales, le dévouement au bien public, et le patriotisme.

D'après la loi municipale de 1808, la bourgeoisie des villes

(1) Das leben des ministers Freibern von Stein ; Berlin 1849-1855.

(2) Mémoire manuscrit portant la date du 12 septembre 1807. Riga

eut le droit d'élire ses magistrats auxquels des attributions très étendues furent confiées. L'administration municipale put agir librement, sans tutelle, dans presque toutes les circonstances.

Un peu plus tard, de 1816 à 1827, les provinces et les cercles furent organisés, leurs Diètes administrant librement les intérêts provinciaux, sous le simple contrôle, et non sous la tutelle de l'État. Enfin cette vaste réforme se compléta par l'organisation de l'instruction primaire et par celles d'universités autonômes.

L'organisation provinciale comprend, dès cette époque, des Etats provinciaux composés de délégués élus par la noblesse, par les villes et par les propriétaires ruraux. Ces Etats répartissent l'impôt sur le revenu; ils examinent tous les projets de loi d'intérêt provincial, avant que ces projets ne soient portés devant le parlement; ils ont une action sur l'administration des établissements provinciaux, tels que les asiles, les hospices et les caisses des pauvres.

Un gouverneur est nommé par le roi, mais il est pris parmi les grands propriétaires de la province.

Dans le Cercle, qui correspond à nos plus grands départements, on trouve des Etats de cercle composés de propriétaires de biens nobles, de délégués des villes et des communes rurales. Ces Etats se réunissent au moins une fois chaque année, sous la présidence d'un Landrath, nommé par le roi, mais sur la présentation des Etats de cercle.

Les attributions de ces Etats étaient plus considérables que celles des Etats provinciaux; elles comprenaient la répartition des impôts généraux, la discussion des impôts levés dans l'intérêt du Cercle, l'examen des comptes, la répartition de l'impôt sur le revenu, et la nomination de certains fonctionnaires.

Les Etats de cercle désignaient deux de leurs membres pour assister le Landrath et pour exercer, conjointement avec lui, le pouvoir exécutif dans le Cercle.

On peut voir, si, comme Thiers le soutenait en 1833,

toute l'Europe enviait et imitait notre centralisation ; et si, comme on l'a dit en 1871, la Prusse n'a dû ses victoires sur la France, qu'à son organisation militaire et à ses instituteurs.

Les traditions de l'école de Humboldt se sont maintenues dans le gouvernement de la Prusse ; les ministres ont incessamment travaillé à perfectionner le *self-government* local. La loi du 13 décembre 1872 sur l'organisation des cercles, la loi du 29 juin 1875 sur l'organisation des provinces, ont considérablement étendu les libertés des provinces, des cercles, des villes et des communes rurales ; elles ont remis tout le pouvoir administratif aux mains des pouvoirs locaux ; bien plus, elles leur ont confié non-seulement la tutelle administrative, mais encore la justice administrative.

Et c'est avec préméditation, en se rendant bien compte du but poursuivi, que ces réformes ont été faites. M. Friendenthal, rapporteur de la loi de 1872, sur l'organisation des cercles, en a ainsi défini l'esprit et la portée : « On ne saurait mieux protéger le royaume, élever de meilleures digues contre les périls du jour, contre la démagogie notamment, qu'en organisant, comme des membres actifs de l'Etat, les corps sociaux qui se dissolvent aujourd'hui dans l'isolement et dans l'inertie. On n'inculquera, à ces corps, la conscience de la solidarité qui existe entre leurs intérêts particuliers et les intérêts de l'Etat, qu'en les constituant les organes de la vie publique..... il s'agit d'amener la nation entière à servir efficacement l'Etat. Ce problème, la Prusse l'a résolu, au point de vue militaire, on sait avec quel succès ; la loi proposée aidera à le résoudre au point de vue civil. (1) »

L'organisation que l'on trouvait dans chaque province, avant la loi de 1872, existe encore dans quelques provinces nouvellement annexées. Mais dans les provinces orientales, et particulièrement dans la Prusse proprement dite, les lois de 1872, de 1875 et de 1876 ont considérablement augmenté

(1) Séance de la Chambre des députés, 22 octobre 1872.

les attributions des diètes ; la loi du 26 juillet 1880 a donné la dernière forme à l'organisation provinciale.

On trouve dans chaque province, des districts, des cercles ruraux, des cercles urbains, des bailliages, des villes et des communes rurales ; on y trouve aussi un grand nombre d'autorités distinctes, dont quelques-unes émanent en partie du pouvoir central, et en partie des assemblées locales. Il serait difficile de comprendre les différents rouages de cette organisation, si on n'en avait d'abord une vue d'ensemble, car toutes ces parties dépendent les unes des autres ; les pouvoirs exécutif et délibérant, la justice contentieuse, et la tutelle administrative y sont sans cesse entremêlés.

Nous croyons donc nécessaire de résumer tous ces rouages dans un tableau qui permettra d'en saisir les relations avec plus de facilité (voir page 198).

Dans ce tableau, on distinguera trois sortes de pouvoirs, 1° des pouvoirs locaux élus : assemblées délibérantes, et comités exécutifs, administrant les affaires de la province, du cercle, du bailliage, de la ville et de la commune rurale ; 2° une hiérarchie de tribunaux administratifs, qui, aux deux premiers degrés, émanent, en partie ou en totalité, des pouvoirs locaux ; 3° une hiérarchie de représentants du pouvoir central assistés de conseils qui, eux-mêmes, émanent en partie ou en totalité de pouvoirs locaux, et qui exercent le contrôle, la surveillance, et la justice non contentieuse, sur les pouvoirs locaux.

Le comité de cercle fait partie des trois séries de pouvoirs ; l'organisation en devient très confuse, si on ne procède en séparant les attributions.

La Prusse comprend douze provinces de grandeur bien différente. Ce sont d'anciens États ou d'anciennes provinces réunies, pour la plupart, par la conquête. Certaines de ces provinces ont l'étendue de 8 à 10 de nos départements.

D'après les nouvelles lois, l'administration locale de la province (*Provinz*) comprend : une diète provinciale (*provinzial Landtag*) élue par les diètes de cercle ; un comité permanent

(*provinzial ausschuss*) chargé du pouvoir exécutif, et composé 1° de 7 à 13 membres et d'un président, tous élus par la diète ; 2° d'un directeur de la province (*Landesdirektor*) nommé aussi par la diète, mais avec la sanction du roi. Le pouvoir central y est représenté par un gouverneur (*Oberpräsident*), dont le rôle se borne à une surveillance générale ; il ne participe pas au pouvoir exécutif de la province.

Ici apparaît un rouage, tout particulier à l'administration prussienne, et que nous retrouverons dans les circonscriptions qui divisent la province. Dans son rôle d'autorité administrative, de surveillance et de contrôle au nom de l'État, le Président supérieur est assisté d'un conseil provincial (*provinzialrath*) dont il doit toujours prendre l'avis et dont l'assentiment est nécessaire en beaucoup de cas. Cependant, ce conseil provincial n'est pas nommé, en majorité, par le pouvoir central, car il se compose du président supérieur, d'un haut fonctionnaire nommé par le ministre et de cinq membres élus par le comité provincial et pris dans son sein.

Les décisions du conseil provincial peuvent être déférées au ministre compétent, par le président supérieur.

Le district n'est pas un centre d'administration, mais de contrôle et de surveillance. On y trouve ; 1° un président de Régence (*Regierungs Präsident*), assisté de hauts fonctionnaires, qui forment avec lui une régence chargée d'expédier les affaires du district ; c'est l'autorité centrale sous forme collective, comme elle existe partout en Prusse ; 2° un conseil de district (*Bezirkrath*) qui, comme le conseil provincial, a des attributions de contrôle et de contentieux administratif. Ce conseil de district se compose du président de régence, d'un haut fonctionnaire nommé par le ministre et de quatre membres élus par le comité provincial.

Ainsi, dans ce comité chargé de la juridiction non contentieuse et d'une surveillance générale au nom de l'État (loi du 27 juillet 1876), nous trouvons deux membres seulement nommés par l'État, et quatre membres nommés par un pouvoir local.

## *ORGANISATION LOCALE*

| POUVOIRS DÉLIBÉRANTS | POUVOIRS EXÉCUTIFS |
|---|---|
| **PROVINCES** | |
| Diète provinciale (*provincial Landtag*) élue par les Diètes de Cercle, et chargée de délibérer et de statuer sur les affaires provinciales. | Comité provincial (*provinzial ausschuss*) composé de sept à treize membres, d'un président et d'un directeur de la province, tous élus par la Diète provinciale et chargés d'en préparer et d'en exécuter les décisions. |
| **DISTRICTS** | |
| *Néant.* | *Néant.* |
| **CERCLES** | |
| Diète de Cercle (*Kreistag*), élue directement par les électeurs et chargée de délibérer et de statuer sur les affaires du Cercle. | Comité de Cercle (*Kreisausschuss*) nommé par la Diète de Cercle, présidé par le Landrath et chargé d'exécuter et de préparer les décisions de la Diète de Cercle. |

## *EN PRUSSE*

| HIÉRARCHIE CENTRALE | TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS |
|---|---|
| **PROVINCES** | |
| Président supérieur nommé par e gouvernement et assisté d'un conseil provincial (*provinzialrath*) composé du président supérieur, l'un haut fonctionnaire de l'État et de cinq membres nommés par e comité provincial dans son sein. *Attributions :* autorité administrative, surveillance générale, juridiction non contentieuse. | Tribunal administratif supérieur à Berlin; les membres en sont nommés par le roi. |
| **DISTRICTS** | |
| Président de régence (*Regierungs-präsident*) et régence composée de fonctionnaires nommés par le gouvernement. La régence est assitée d'un conseil de district (*Bezirkrath*) nommé par le comité provincial. *Attributions :* autorité administrative, surveillance générale, juridiction non contentieuse. | Tribunal administratif de district composé de cinq membres, dont deux sont nommés par le gouvernement et trois par la diète provinciale. |
| **CERCLES** | |
| Conseiller provincial (*Landrath*) nommé par le gouvernement et assisté dans ses fonctions par le comité du Cercle. *Attributions :* autorité, contrôle administratif, tutelle et juridiction non contentieuse. | Comité de Cercle remplissant les fonctions de tribunal administratif de premier degré. |

## *ORGANISATION LOCALE EN PRUSSE*

| POUVOIRS DÉLIBÉRANTS | POUVOIRS EXÉCUTIFS | HIÉRARCHIE CENTRALE |
|---|---|---|
| **BAILLIAGES** | | |
| Comités de bailliage composés des maires et des échevins des communes de chaque bailliage. *Attributions :* délibération sur les affaires d'intérêt commun des communes du bailliage. | Bailli nommé par le président supérieur, sur la présentation de la Diète de Cercle. | Le Bailli assisté du Comité de bailliage est chargé de la police et de la surveillance administrative. |
| **VILLES** | | |
| De moins de 25,000 habitants. | | |
| Conseils municipaux élus. | Magistrat composé d'un bourgmestre et d'échevins. | La Régence est chargée du contrôle et de la surveillance des villes ayant moins de 25,000 habitants. |
| **COMMUNES RURALES** | | |
| Assemblées générales des membres de la commune, ou Conseils municipaux. | Magistrat composé d'un chef de la commune (*maire*) et d'échevins. | Le Bailli exerce la surveillance sur les commune rurales, sous les ordres du Landrath. |

Le district est divisé en cercles ruraux et en cercles urbains.

Le cercle rural (*Land-Kreis*) correspond pour la grandeur à nos arrondissements, mais il est le centre le plus actif de l'administration, et, sous ce rapport, pourrait se comparer à notre département. Il comprend les communes rurales et les villes ayant moins de 25,000 habitants. Il a, comme la province, une diète élue (*Kreistag*) et un comité permanent (*Kreisausschuss*), composé de membres nommés par la diète de cercle.

Ce comité de cercle est présidé par le *Landrath*, qui est le représentant du pouvoir central dans le cercle; il a des attributions très complexes; il est le pouvoir exécutif de la diète du cercle, il exerce une tutelle sur les communes, une autorité administrative, et il a des attributions contentieuses très importantes.

Les villes ayant plus de 25,000 âmes constituent un cercle urbain, mais elles n'ont pas de diète de cercle; elles ont seulement, en dehors de leur organisation municipale, un comité de cercle (*Kreisstadt ausschuss*) qui possède les mêmes attributions que le comité de cercle rural, spécialement les attributions contentieuses. Ce comité de cercle urbain se compose du bourgmestre nommé par le roi, ou de son adjoint, comme président, et de quatre membres choisis par le Magistrat (pouvoir exécutif collectif élu) et pris dans son sein. Le président et un autre membre du comité doivent être aptes aux fonctions judiciaires et aux fonctions administratives.

Le cercle rural est divisé en bailliages (*amtsbezirk*), formés le plus ordinairement de plusieurs communes. Il y a un comité de bailliage composé de délégués des communes. Ce comité s'occupe de certaines affaires que la loi de 1872 déclare d'un intérêt commun aux diverses parties de bailliage; il délibère sur les règlements de police que le bailli est autorisé à prendre.

Le pouvoir central est représenté par le bailli (*amtmann*) qui est nommé par le président supérieur, sur présentation de la diète de cercle, et choisi parmi les habitants du bailliage aptes à remplir cette fonction.

L'organisation des villes diffère de celle des communes rurales. La première est réglée par la loi du 30 mai 1853 et la seconde par la loi du 14 avril 1856. Ces lois n'ont fait que mieux organiser ce qui existait précédemment et suivre les traditions du coutumier général (1).

Dans les communes urbaines, il y a un Conseil municipal et un Magistrat. C'est le conseil qui élit le Magistrat, composé d'un bourgmestre, d'un second bourgmestre ou adjoint, et d'échevins, dont le nombre varie avec la population, mais il le prend en dehors de son sein, ce qui permet de choisir des hommes spéciaux, pour les différentes branches de l'administration. Le bourgmestre est nommé pour 12 ans ; les échevins sont renouvelables par moitié tous les 3 ans.

L'organisation de la ville de Berlin est remarquable par le nombre considérable de citoyens associés aux différentes fonctions municipales (2). L'assemblée délibérante se compose de 108 membres élus dans les 36 quartiers de Berlin, à raison de 3 par quartier. Le droit électoral appartient à tout Prussien domicilié depuis un an au moins à Berlin, et jouissant d'un revenu estimé à 300 thalers.

Le Magistrat est composé de 31 membres, qui sont : un bourgmestre supérieur (*oberburgmeister*), un bourgmestre (*burgmeister*), deux syndics et deux conseillers pour les écoles, deux conseillers pour les bâtiments, un intendant, huit conseillers jurisconsultes, quatorze échevins. Ces quatorze échevins sont pris dans l'assemblée municipale et ne sont pas rétribués ; les quinze autres membres sont pris en dehors de l'assemblée et sont rétribués. Les premiers sont nommés pour 6 ans et les autres pour 12.

La nomination des deux bourgmestres doit être ratifiée par le roi ; celle des conseillers et échevins doit être approuvée par le gouverneur de la province.

(1) Allgemeines Landrecht.

(2) Voyez un article de M. Cochin dans la *Revue des Deux-Mondes*, du 1er juin 1870.

En dehors des 108 membres de l'assemblée municipale, les électeurs nomment des délégués à diverses députations (*Burger deputirte*) ou commissions chargées de la direction de certains services municipaux. Ainsi l'administration hospitalière se compose de 7 députés et de 3 assesseurs spécialement nommés pour cet objet, qui se joignent à onze membres du Magistrat et à onze membres de l'assemblée municipale. Ces députés spéciaux sont rétribués. La commission des écoles se compose de douze députés spéciaux, de trois ministres protestants, d'un prêtre catholique, de cinq membres du Magistrat et de huit membres de l'assemblée municipale. Il y a plus de douze commissions semblables, entre autres celles qui sont chargées des impôts et de la caisse d'épargne.

Ce n'est pas tout : il y a 116 commissions de quartiers pour les pauvres et les orphelins, 210 inspections de quartiers, 31 commissions de quartiers pour les impôts, etc. Ces fonctions sont gratuites et obligatoires.

On voit que plusieurs milliers de citoyens prennent part à l'administration des intérêts de la ville de Berlin. Les dames font partie des commissions pour les pauvres et pour les orphelins.

Un caractère remarquable de cette administration, c'est le mélange des hommes pris dans l'assemblée municipale ou dans le Magistrat, et des hommes spéciaux élus par cette assemblée en dehors de son sein. Il y a là une idée féconde en résultats pratiques. Nous verrons que l'Angleterre y est arrivée de son côté, en mêlant dans l'administration de la paroisse, les administrateurs gratuits et les administrateurs rétribués, également élus par le Vestry.

Dans les communes rurales de la Prusse, il y a quelquefois un conseil municipal ; le plus ordinairement c'est l'assemblée générale des électeurs qui en tient lieu. Le pouvoir exécutif se compose d'un chef de la commune (maire), et de deux échevins nommés par l'assemblée des électeurs, ou par le conseil, quand il y en a un.

L'organisation du contentieux administratif, est une des

particularités les plus intéressantes de l'organisation prussienne. La justice contentieuse est exercée, au premier degré, par le comité de cercle, qui est une délégation de la diète de cercle; au deuxième degré, par le tribunal administratif de district dont trois membres, sur cinq, sont nommés par la diète provinciale et deux par le gouvernement ; enfin, au degré supérieur, par le tribunal administratif siégeant à Berlin et dont les membres sont nommés par le roi.

Tel est l'ensemble de l'organisation des pouvoirs locaux en Prusse; organisation intéressante à étudier, car elle applique, comme celle de l'Angleterre, des principes peu en usage dans les autres pays. La loi du 26 juillet 1880 la résume ainsi au point de vue du pouvoir central :

« Art. 3. — Les pouvoirs administratifs sont dévolus au » président supérieur dans la province, au président de régence » et à la régence dans les districts, et au Landrath dans les » cercles. »

« Art. 4. — Un conseil provincial est adjoint au président » supérieur, un conseil de district au président de régence, et » un comité de cercle au Landrath. »

Cette organisation nous paraît présenter deux caractères principaux : 1° La surveillance et la tutelle des pouvoirs locaux sont exercées, à tous les degrés, par des pouvoirs locaux; 2° Le délégué du pouvoir central est, à tous les degrés, assisté d'un conseil, sortant en majeure partie ou en totalité de l'élection, et il est obligé de prendre l'avis ou même d'obtenir l'assentiment de ce conseil, pour remplir les fonctions que lui a déléguées le pouvoir central.

Il y a là une garantie, pour les libertés locales, que nous ne retrouvons nulle part au même degré, si ce n'est en Angleterre.

## § 4. — *Bavière.*

La Constitution de la Bavière date de 1818; elle a été modifiée en 1848, 1850 et 1852. Les dernières lois sur l'organisation des diètes de cercles et des diètes de districts sont du

28 mai 1852. La loi communale est du 29 avril 1869 ; elle a été modifiée par celle du 23 janvier 1872.

La Bavière est divisée en 8 cercles; chaque cercle, en arrondissements (*Bezirke*), et chaque arrondissement en districts (*Distrikte*).

Le cercle a une diète élue (*Landrath*), dont les membres reçoivent une indemnité. Cette diète est chargée de délibérer sur les affaires particulières au cercle, d'examiner et de voter son budget. Toutes ses délibérations doivent recevoir l'approbation du roi. Elle nomme dans son sein un comité permanent (*Landrathsausschuss*) qui la représente entre les sessions, mais qui ne possède pas le pouvoir exécutif. Ce pouvoir est exercé par une Régence (*Kreisregierung*) composée de fonctionnaires nommés par le roi. La Régence est chargée de la surveillance et de la tutelle sur les diètes, sur les comités de districts et sur les conseils municipaux des grandes villes. Elle exerce une juridiction administrative qui a été réglée par une loi de 1878. Cette juridiction s'étend à des objets qui, en France, sont du ressort des tribunaux ordinaires, tels que l'abornement des fonds de terre, l'exercice du droit de chasse, la jouissance des droits civils, l'exercice des droits civiques, etc. Mais, d'autre part, elle ne comprend pas les contestations qui naissent à l'occasion des travaux publics; ces contestations sont jugées par les tribunaux ordinaires.

L'arrondissement n'a point d'intérêts propres; il n'a donc pas de conseil élu. C'est un centre de contrôle sur les districts dont il se compose. Le directeur de l'arrondissement (*Bezirksamtmann*) est nommé par le roi.

Dans le district, on trouve une diète composée : 1° des représentants des communes du district, nommés dans les villes par l'assemblée des conseillers municipaux et par le Magistrat ; dans les communes rurales, par le conseil municipal et par le bourgmestre ; 2° Des propriétaires fonciers les plus imposés du district et y habitant; 3° Des représentants des propriétaires fonciers n'habitant pas le district.

La diète vérifie les pouvoirs de ses membres et statue sou-

verainement sur les contestations électorales. Elle se réunit, une fois par an, sous la présidence du directeur de l'arrondissement; elle délibère sur toutes les affaires du district, mais ses délibérations sont soumises à la tutelle de la régence du cercle.

L'administration des villes diffère de celle des communes rurales.

Dans les villes, on trouve un conseil municipal et un Magistrat. Ce Magistrat se compose : 1° d'un bourgmestre, 2° d'un ou de plusieurs conseillers légistes; 3° de conseillers civils (*Magistratsrathen*) dont le nombre varie de 6 à 20 suivant la population. Ils sont tous élus par les conseillers municipaux. Les conseillers légistes reçoivent un traitement; ce sont des fonctionnaires élus.

Dans les communes rurales, il n'y a pas de Magistrat; mais seulement un bourgmestre et un adjoint, élus par l'assemblée générale des électeurs. L'élection doit être confirmée par le directeur d'arrondissement.

Le bourgmestre reçoit un traitement.

## § 5. — *Saxe.*

Le Royaume de Saxe est divisé en quatre cercles (*Kreise*) divisés eux-mêmes en districts (*Bezirke*).

Dans le cercle, il y a un Conseil de cercle (*Kreisausschuss*) et un directeur (*Kreishauptmann*) nommé par le roi. Ce Conseil est élu par les diètes de districts et par les autorités municipales des grandes villes du cercle; il n'a pas d'attributions administratives proprement dites, car le cercle n'a pas d'intérêts particuliers. Il assiste le directeur, comme conseil consultatif; il exerce l'autorité administrative; il statue notamment sur l'autorisation ou la suppression des établissements industriels; il exerce, avec le directeur, la tutelle sur les délibérations des Conseils municipaux des grandes villes; enfin il agit comme tribunal administratif d'appel, en ce qui

concerne les contributions et prestations du district, l'électorat ou l'éligibilité dans les élections publiques, et généralement tous les arrêts rendus par le comité de district.

Le directeur du cercle est assisté d'assesseurs nommés comme lui par le roi; cette autorité collective est l'organe du gouvernement central.

Le district est le centre des affaires locales; il compte environ 50,000 habitants. On y trouve une diète (*Bezirksversammlung*) composée d'au moins 24 membres, et un Grand-Bailli nommé par le roi.

Les députés sont élus : un tiers par les plus imposés, un tiers par les villes, et un tiers par les communes rurales. La diète se réunit sur convocation du Grand-Bailli et sous sa présidence. Elle délibère sur toutes les affaires spéciales au district, elle vote les impôts et les dépenses, elle décide des emprunts, elle fixe le budget, elle exerce la surveillance sur les établissements qui dépendent du district.

Toute délibération relative à l'emploi de la fortune du district, doit être approuvée par le directeur du cercle, le conseil de cercle entendu. (art. 22.)

La diète élit le comité de district (*Bezirksausschuss*); elle doit choisir deux membres, parmi les représentants des plus imposés; deux parmi les représentants des villes, et deux parmi les représentants des communes rurales. Les membres du comité reçoivent une indemnité de voyage et de séjour. Ils se réunissent sous la présidence du Grand-Bailli, qui a voix délibérative. Les séances sont publiques. (Loi du 21 avril 1873 art. 13-17).

Les attributions du comité sont déterminées par deux lois du même jour, (21 avril 1873), l'une sur l'organisation de l'administration intérieure, l'autre sur l'organisation des conseils de cercle. Le comité prépare et exécute les décisions de la diète, il examine et vérifie les comptes; il administre la fortune et les établissements du district. C'est lui qui représente le district.

Comme *autorité administrative*, il statue sur les demandes d'autorisation de certains établissements industriels, notam-

ment sur celles des auberges, des débits de vin et liqueurs; il exerce la tutelle sur les délibérations des Conseils communaux des villes moyennes et des campagnes.

Comme *tribunal administratif,* il statue sur les recours relatifs aux droits d'électorat ou d'éligibilité, dans les élections publiques; sur les réclamations en matière d'impôt. On peut appeler de ses décisions devant le Conseil de cercle.

Le Grand-Bailli est le représentant du gouvernement dans le district. Il préside à la fois la diète et le comité de district; il exerce le pouvoir exécutif du district.

Le régime communal est réglé par trois lois publiées le même jour (24 avril 1873), une pour les grandes villes, une autre pour les villes moyennes ou petites, et une troisième pour les communes rurales.

Dans toutes les villes, grandes et petites, il y a un Conseil municipal, qui nomme un Magistrat ou conseil urbain, composé d'un bourgmestre, d'un certain nombre de conseillers municipaux et d'un ou de plusieurs adjoints pris en dehors du conseil. Le bourgmestre doit être agréé par le gouvernement. Le Conseil municipal décide ou délibère sur tous les intérêts communaux; il ne peut, sans l'approbation administrative, diminuer la fortune de la ville, la grever de charges perpétuelles, faire des emprunts au-dessus de 100 thalers par an et par mille habitants. La tutelle est exercée, sur les grandes villes, par le Directeur du cercle, et sur les villes moyennes, par le Grand-Bailli. Le conseil urbain exécute les décisions du conseil, il nomme les employés de la commune; il est aussi le représentant du pouvoir central, notamment en ce qui concerne la police.

Dans les communes rurales, il y a un Conseil municipal élu, qui nomme un comité municipal composé d'un bourgmestre ou préposé de la commune, et d'un ou plusieurs adjoints.

Le comité des communes rurales a les mêmes attributions que le conseil municipal des villes, et il est soumis à une tutelle semblable.

## § 6. — *Autriche - Hongrie.*

La grande diversité des races qui composent l'empire d'Autriche, poussa le gouvernement des Habsbourg à établir une forte centralisation. Les diètes des Etats et des provinces ne furent plus convoquées ou perdirent leur pouvoir. Les Bohèmes, vaincus à la bataille de la Montagne blanche (1620), sous Ferdinand II, perdirent à la fois leurs libertés politiques et leur liberté religieuse. On lit dans une ordonnance rendue en 1627 et concernant la Bohême :

« Art. VI. Que personne, de n'importe quelle dignité, rang ou position, ne se permette sans notre ordre formel ou sans l'ordre de ceux qui nous succèderont comme rois ou héritiers du royaume, de soumettre de vive voix ou par écrit, n'importe quelle proposition aux délibérations des États. »

« Art. VIII. Nous nous réservons formellement, à nous et aux rois nos héritiers, de faire la loi et le droit dans notre royaume héréditaire (la Bohême); tout ce que le *jus legis ferendæ* comporte n'appartient qu'au roi seul. »

On voit que ce ne sont pas seulement les légistes Français qui ont soufflé, aux gouvernements, les maximes du Césarisme romain.

La Hongrie lutta plus énergiquement et plus longtemps que la Bohême, contre le despotisme des Habsbourg. A partir de 1526, date de la victoire de Mohacz par les Turcs, la Hongrie est occupée, en partie par les Turcs, en partie par les Autrichiens. Après l'expulsion des premiers, des divisions intestines permirent à l'empereur Ferdinand II et à son successeur Léopold 1er (1657) de travailler à l'extirpation des libertés religieuses et politiques de la Hongrie. Les chefs les plus illustres furent livrés au bourreau, les autres furent proscrits. Il y eut un moment de répit, sous l'impératrice Marie-Thérèse, qui, menacée par une coalition, reconnut les libertés hongroises; et sous ses successeurs, dont le trône était menacés par la Révolution française.

Puis, en 1815, la Hongrie tomba sous le despotisme de Metternich; le gouvernement Autrichien chercha de nouveau à effacer toute trace de nationalité distincte, et à annihiler l'action des diètes qu'on ne consulta plus, même pour le vote de l'impôt et pour le recrutement de l'armée. Les anciens Comitats, où se tenaient les assemblées provinciales, furent dépouillés de leurs privilèges.

La nation Hongroise a une force de réaction contre le despotisme, impossible à vaincre; en 1825, des patriotes éminents entreprirent une lutte ardente. La commotion que notre révolution de 1848 communiqua à l'Europe, souleva la Hongrie, qui reconquit pour un instant ses anciennes libertés. Une réaction les emporta en 1849, et le despotisme régna de nouveau sur tous les peuples de l'Autriche.

Mais les gouvernements qui détruisent les libertés locales, libertés les plus importantes de toutes pour le développement de l'énergie et de la force nationale, en sont punis un jour ou l'autre.

Les défaites successives de Solférino en 1860 et de Sadowa en 1865 firent comprendre, au gouvernement Autrichien, la nécessité de relever la nation en lui restituant ses libertés. Le Diplôme du 20 octobre 1860 rendit aux diètes provinciales l'administration des affaires particulières aux provinces; le compromis du 17 février 1867 établit le dualisme, c'est-à-dire une fédération entre l'Autriche proprement dite et la Hongrie, entre la Cisleithanie et la Transleithanie. On pourrait croire qu'il n'existe qu'un lien fédératif, non-seulement entre les deux parties qui forment l'empire Austro-Hongrois, mais encore entre les provinces de la Cisleithanie. Il en résulterait que toute comparaison, avec les institutions d'un pays unitaire comme la France, serait inutile. L'article 12 de la loi constitutionnelle du 21 décembre 1867 dit en effet : « tous les objets de législation qui ne sont pas expressément réservés par cette loi au Reischrath sont de la compétence des diètes. » Les statuts constitutifs des provinces et royaumes parlent de projets de lois attribués à leurs diètes.

Mais il est facile de s'apercevoir que ces articles ont eu pour but de donner une satisfaction, plutôt théorique que pratique, à la réaction autonomiste qui se déclara à cette époque. Le Reischrath ou parlement de la Cisleithanie décide tout ce qui touche aux droits civils et politiques des citoyens; il vote les impôts pour tous les services d'intérêt général; il règle les libertés de la presse, d'association et de réunion; il règle le régime de l'enseignement dans les écoles primaires, dans les gymnases et dans les universités; il fait toutes les lois relatives à l'organisation des administrations générales, des pouvoirs provinciaux et municipaux; il fait toutes les lois relatives à la justice civile, commerciale et criminelle; il règle tout ce qui concerne l'armée, le contingent, la durée du service militaire, etc.

Il est vrai que dans son article XI (§ h et l) la loi constitutionnelle de 1867 dit que le Reischrath se borne à poser les bases, les principes d'organisation, de l'instruction publique, de la justice et de l'administration. Mais si nous examinons la réalité des faits, nous verrons que le Reischrath ne se borne pas à ce rôle. La loi communale du 5 mars 1862 règle toute l'organisation du pouvoir communal, sauf le cens électoral qui varie dans chaque province; elle décide qu'il y aura un Conseil municipal (*Ausschuss*), et une Commission exécutive (*Vorstand*) composée d'échevins et d'un bourgmestre, et que l'élection du bourgmestre devra être ratifiée par le gouvernement; elle règle le nombre des membres et les attributions du Conseil municipal, le nombre des échevins, les attributions du Vorstand; enfin elle règle la tutelle qui doit être exercée par le pouvoir central, sur les pouvoirs communaux. Ce qu'elle ne décide pas ce sont donc des points d'une importance tout à fait secondaire. Il en est de même pour l'instruction publique et pour la justice.

Ce qui empêche l'unité de l'empire d'Autriche, ce ne sont pas les libertés des diètes provinciales; c'est tout d'abord le dualisme établi en 1867, entre les deux parties séparées par la Leitha; c'est ensuite la variété des peuples qui le com-

posent; c'est l'antagonisme que cette diversité de races, de langues, de traditions, de mœurs, suscite entre ces peuples dont quelques-uns prétendent avoir seuls la direction et le gouvernement des affaires de l'empire.

Mais, si l'on considère, en elles-mêmes, les libertés locales de chacun des nombreux États qui composent l'empire d'Autriche, on n'y découvre rien qui soit incompatible avec l'unité d'une nation; c'est pourquoi nous croyons devoir étudier avec quelque attention ces institutions locales.

Dans la Cisleithanie ou Autriche proprement dite, on trouve 17 provinces, de grandeur très différentes, et dont l'organisation varie sur quelques points secondaires. Dans chaque province, une diète élue délibère sur les affaires particulières à la province, et rend des décisions sur le plus grand nombre d'entre elles. Ces diètes nomment des comités exécutifs permanents qui les remplaçent entre leurs sessions, et qui sont chargés de faire exécuter leurs décisions.

Un gouverneur, nommé par l'empereur, représente le pouvoir central.

Chaque province est divisée en districts (*Bezirke*); on ne trouve de Conseils de district qu'en Bohême, en Silésie, en Gallicie et dans le Tyrol, où ces Conseils se réunissent tous les trois mois.

Dans tous ces districts, il y a un représentant du pouvoir central, nommé par l'empereur (*Bezirks-hauptmann*).

Au-dessous du district, on ne trouve que les villes et les communes rurales.

Nous pouvons prendre comme exemple de la compétence des diètes, celle qui est donnée à la diète du Duché de la Basse-Autriche, par le statut provincial du 26 février 1861. Le chapitre II de ce statut nous fait connaître les attributions de l'assemblée provinciale (*Landtag*).

« Art. 18, sont de la compétence du Landtag :

1° Toutes les dispositions concernant : l'agriculture, les édifices publics à la charge du budget du Duché, les établissements de bienfaisance dotés sur les fonds du Duché, le

budget et les comptes rendus des finances du Duché, soit en recettes (impôts, emprunts, revenus), soit en dépenses (ordinaires et extraordinaires).

2° les dispositions de détail dans les limites des lois générales concernant les affaires communales, les affaires ecclésiastiques et scolaires, l'approvisionnement des relais, l'entretien et le logement des troupes;

3° Enfin la réglementation de toute autre matière intéressant le bien-être ou les besoins du pays, qui serait soumise au Landtag par une disposition spéciale.

« Art. 19. — Le Landtag est appelé à donner son avis et à formuler des propositions, sur les lois et dispositions générales déja promulguées, dans leurs rapports avec l'intérêt particulier de la province, et sur les affaires au sujet desquelles le gouvernement réclame son avis. »

Cette large liberté est limitée et réglée par une tutelle non moins large : l'empereur nomme le président et le vice-président de la diète (art. 4); la diète est convoquée par l'empereur; elle peut être dissoute en tous temps, même durant les sessions, mais de nouvelles élections doivent être ordonnées par le décret de dissolution (art. 10); les résolutions de la diète qui auraient pour conséquence l'aliénation de biens de la province, ou la création, sur les biens, de charges permanentes ou d'hypothèques, doivent être pourvues de la sanction impériale (art. 20). Enfin ce qui domine tout, ce qui soumet à une véritable tutelle les délibérations que prend le Landtag sur des points nouveaux, et particulièrement ce qu'on appelle son pouvoir de faire des lois, c'est l'article 17 dans lequel on lit : « le consentement du Landtag et la sanction de l'empereur sont nécessaires pour donner force de loi aux propositions. »

Le comité exécutif nommé par le Landtag, s'occupe de la gestion administrative des intérêts de la province, il dirige et surveille les fonctionnaires et agents, il représente le Landtag dans toutes les affaires.

Les communes sont administrées par un conseil élu (*Ausschuss*); ce conseil élit, dans son sein, un comité (*Vorstand*)

analogue au Magistrat allemand, et qui se compose d'un bourgmestre dont la nomination doit être ratifiée par le gouvernement, et, au moins, de deux échevins ou conseillers.

Est électeur dans la commune, tout citoyen autrichien chef de famille, ou chef d'un établissement industriel, payant un impôt direct et domicilié depuis au moins un an. Le cens varie dans chaque province et descend quelquefois jusqu'à un florin (2 fr. 50).

Les femmes, les mineurs et interdits, les absents, propriétaires d'un bien situé sur le territoire de la commune, peuvent voter par procuration; les femmes mariées votent par l'intermédiaire de leurs maris.

Les électeurs sont répartis en trois collèges électoraux, dont chacun représente un tiers du total des impôts de la commune ; chaque collège nomme le même nombre de conseillers municipaux. Dans les petites communes, les électeurs sont répartis seulement en deux collèges.

Le cens d'éligibilité varie suivant les provinces.

L'organisation de la ville de Vienne a été réglée par une ordonnance du 6 mars 1850. Cette ordonnance divise les habitants en trois classes : les bourgeois (*Bürger*), les membres de la commune (*Gemeindeangehörigen*) et les étrangers (*Fremde*). Les étrangers n'ont pas de droits électoraux.

Sont membres de la commune, les habitants qui résident depuis quatre ans sans interruption, à partir de l'âge de la conscription, ou qui sont fils légitimes d'un membre de la commune ; ils sont électeurs et éligibles s'ils paient au moins 10 florins (25 fr.) d'impôt direct.

Le droit de bourgeoisie peut s'obtenir à prix d'argent, aux mêmes conditions de naissance et de séjour que pour les membres de la commune. Les bourgeois ont la jouissance exclusive des fondations et legs faits à la commune.

Le Conseil municipal se compose de 120 membres élus pour 3 ans. Il nomme son président, qui est le bourgmestre de la ville; cette nomination doit être approuvée par l'empereur. Le bourgmestre est logé et reçoit des frais de représentation.

Les séances du conseil sont publiques; un délégué de l'État peut toujours y assister.

Le Magistrat est également élu par le conseil ; il est présidé par le bourgmestre. Les membres qui le composent sont nommés à vie et salariés; ce sont de véritables fonctionnaires de la commune, élus, mais inamovibles. Ils ne peuvent prendre par eux-mêmes aucune décision et se bornent à exécuter les délibérations du conseil municipal.

La ville de Vienne est divisée en quartiers qui élisent pour 3 ans des comités de quartiers (*Bezirksausschusse*) composés de 18 membres. Ces comités nomment leur président ou quartenier. Ils représentent les intérêts locaux de chaque quartier et veillent à leur défense.

La Hongrie forme la partie principale de la Transleithanie. Elle est divisée en *Comitats* que l'on peut comparer, pour la grandeur, à nos départements et qui, depuis l'origine du royaume de Hongrie, jouissent de larges libertés locales. Ce royaume est le seul, dans l'Europe continentale, qui, pour des raisons que nous n'avons pas à développer ici, ait à peu près échappé à la phase despotique. Il a opposé une résistance indomptable aux tentatives centralisatrices de l'Autriche.

L'Assemblée de Comitat se compose d'un grand nombre de membres. Il y a un conseiller par 500 habitants, sans qu'on puisse dépasser 600 membres, ni descendre au-dessous de 120. La moitié de ces membres est élue par les électeurs qui ont le droit de vote pour les élections parlementaires; ce droit repose sur un cens peu élevé. La loi adjoint à ces membres élus, les contribuables les plus imposés sur le rôle spécial des contributions du Comitat. L'assemblée est renouvelée tous les trois ans par moitié. Elle est présidée par le Fo-ispan, qui est choisi, par le pouvoir central, parmi les membres de la noblesse du Comitat. Le Fo-ispan exerce une surveillance générale sur les délibérations de l'assemblée, il peut en suspendre l'exécution, à charge de saisir le ministre, qui statue.

L'assemblée a des attributions très étendues; elle traite toutes les affaires intéressant le Comitat; elle exerce la tutelle

sur les communes. Un certain nombre de villes ont une organisation distincte et ne sont point placées sous sa tutelle; elles forment ce qu'on appelle un *Municipe*.

Sont soumises à la tutelle du gouvernement les délibérations qui concernent le budget, les impôts, les emprunts, les aliénations et les acquisitions d'immeubles.

L'assemblée nomme les fonctionnaires les plus importants du Comitat: 1° l'*Alispan*, qui est le chef de l'administration et qui remplace le Fo-ispan en cas d'absence; 2° le *Szolgabiro* ou chef d'arrondissement, qui sert d'intermédiaire entre l'assemblée et les communes; 3° les membres du *Comité d'administration*, qui sont chargés du pouvoir exécutif dans le Comitat.

Ce comité d'administration a été organisé en 1876; il se compose: 1° de quinze membres élus par l'assemblée du Comitat, parmi lesquels se trouvent cinq fonctionnaires locaux; et 2° de six fonctionnaires nommés par le roi.

Le comité a, chaque mois, une session ordinaire; des sessions extraordinaire ont lieu suivant les besoins de l'administration. Il est chargé de la perception des impôts directs et indirects; de la surveillance des postes et télégraphes; et ces fonctions toutes centrales expliquent suffisamment la présence de six fonctionnaires du gouvernement. Il est chargé de l'exécution des délibérations de l'assemblée du Comitat. Le Fo-ispan peut déférer les décisions du comité au ministre qui doit statuer dans les 15 jours.

Le comité a des attributions contentieuses, il connaît notamment, des réclamations en matière de prestations, des litiges entre les agents de l'administration, ou entre les particuliers et les employés des chemins de fer, des postes, et des télégraphes.

La loi du 3 août 1870 a réglé l'organisation des villes libres, c'est-à-dire de celles qui ne sont pas soumises à l'autorité du Comitat.

L'Administration de Buda-Pesth, quoiqu'elle ait été réglée par une loi spéciale (23 décembre 1872) peut donner une idée de celle de tous les municipes. Son Conseil municipal

est composé de 400 membres dont 200 doivent être élus parmi les 1200 électeurs les plus imposés. Il n'y a pas de différence entre la liste des électeurs politiques et celle des électeurs municipaux. (1).

Il y a deux bourgmestres, 1° un bourgmestre supérieur (*fo-polgarmester*) nommé par le conseil sur une liste de trois candidats présentés par le roi; il remplit les mêmes fonctions que le Fo-ispan dans le Comitat; 2° un bourgmestre ou maire qui préside le comité exécutif municipal.

Le conseil est présidé par le bourgmestre supérieur et à son défaut par le maire. Il règle de sa propre autorité les affaires de la ville; il édicte des réglements et les fait exécuter; il élit les fonctionnaires locaux; il établit le budget.

Ses délibérations sont soumises à la tutelle administrative et doivent être approuvées par le ministre, lorsqu'elles concernent l'établissement du budget, l'acquisition ou l'aliénation d'immeubles dont la valeur est supérieure à 25,000 florins, les emprunts, les travaux publics.

Le Conseil municipal élit un comité exécutif (*Tanacs*) composé du bourgmestre (*maire*), de deux adjoints, de huit assesseurs, d'un secrétaire général, de treize secrétaires, de dix rédacteurs et de dix-sept employés supplémentaires

L'élection des membres du comité se fait sur une liste de candidats, dressée par une commission dont trois membres sont désignés par le bourgmestre supérieur et trois membres sont élus par le Conseil municipal. Ce comité est présidé par le bourgmestre supérieur; tous ses membres reçoivent un traitement.

Le Conseil municipal nomme directement ceux des fonctionnaires municipaux qui ne font pas partie du comité exécutif.

Le maire préside le comité; il représente tout à la fois le pouvoir central et le pouvoir municipal; il exécute les arrêtés du gouvernement; il signe tous les documents émanés de la municipalité; il délivre les mandats de paiement.

(1) V. *Constitutions européennes*, par G. Demombynes, tome II, page 236 et suiv.

La ville de Buda-Pesth est divisée en dix districts administratifs; à la tête de chaque district se trouve un *président* assisté de plusieurs *jurés*. Le président est nommé par le Conseil municipal; les jurés sont élus dans chaque district. Le comité de district est chargé, de pourvoir à l'entretien des indigents, à l'éducation des enfants assistés et des orphelins; de veiller sur les propriétés communales; de traiter toutes les questions relatives au recensement, au recrutement; de veiller à la propreté et à la salubrité publiques, et en général à l'exécution des règlements locaux (art. 83). Le comité de district est sous l'autorité du comité exécutif et doit exécuter ses ordres.

L'organisation des villes et des communes, faisant partie des Comitats, a été réglée par la loi du 4 juin 1871. Chaque commune a un conseil composé, en partie de membres élus, et en partie de membres *virilistes*, c'est-à-dire choisis parmi les plus imposés. Le nombre des conseillers est d'un par cent habitants, sans pouvoir être supérieur à 200, ni inférieur à 10. Ce conseil administre les affaires communales; l'approbation de l'assemblée du Comitat est nécessaire lorsqu'il s'agit de centimes additionnels, de baux de plus de six ans, de travaux publics, et en général de tout ce qui peut compromettre la fortune de la commune.

L'Alispan, pour les villes, et le Szolgabiro, pour les communes rurales, peuvent suspendre l'exécution des décisions; la loi est muette sur la dissolution du conseil.

Le comité exécutif. (*Tanacs*) est élu par le Conseil dans les villes lorsque ce conseil se compose de 48 membres au moins; il comprend un bourgmestre, plusieurs conseillers (le nombre varie), un chef de la police, un trésorier, un fiscal (percepteur), un contrôleur, un tuteur des orphelins, un archiviste, un président de la chambre des Tutelles, un ingénieur, un médecin.

Dans toutes les autres communes, le comité est élu directement par les électeurs. Dans celles dont le conseil se compose de 20 à 48 membres, le comité comprend un maire ou juge (*biro*), quatre conseillers, un trésorier, un notaire-greffier, un tuteur des orphelins et quelquefois un médecin.

Les petites communes nomment un comité composé d'un maire ou juge, et de deux conseillers; elles se groupent pour élire un notaire commun.

## § 7. — *Suisse.*

La Constitution fédérale du 12 septembre 1848 a considérablement réduit l'indépendance des cantons suisses; celle de 1874 a encore augmenté la centralisation politique.

Une Assemblée fédérale, composée de deux conseils, forme le pouvoir législatif de la nation; elle vote les lois, les décrets, les arrêtés nécessaires pour la mise en vigueur de la Constitution. Un Conseil fédéral constitue le pouvoir exécutif. Cette organisation politique est complétée par un Tribunal fédéral. Il faut remarquer qu'en Suisse, comme aux États-Unis, le mot fédéral est synonyme de central; tout ce qui est fédéral est centralisé.

La Constitution donne aux pouvoirs fédéraux, l'organisation de l'armée, la libre disposition de toutes les ressources militaires des cantons, en hommes et en matériel de guerre; elle leur donne le droit de paix et de guerre, le droit de conclure des traités avec les nations voisines, le droit de régler les relations extérieures. Elle les autorise à faire exécuter les travaux publics qui intéressent la Suisse ou une partie considérable du pays. Elle leur attribue la surveillance de l'instruction primaire dans tous les cantons. Elle leur donne le droit de régler les droits civils et politiques des citoyens; la formation des circonscriptions électorales, et le mode d'élection; les transactions mobilières et commerciales; les monnaies; les poids et mesures; les actes de l'état civil. Elle centralise les postes, les télégraphes, les chemins de fer, les douanes, etc.

C'est l'Assemblée fédérale qui juge « les conflits de compétence, entre autres la question de savoir si une affaire est du ressort de la confédération, ou si elle appartient à la souveraineté cantonale » (art. 75, § 17). Elle remplit donc l'importante fonction de tribunal des conflits.

Le Tribunal fédéral administre la justice en matière fédérale (art. 106); il connaît des différents de droit civil, entre la confédération et les cantons; entre cantons; entre la confédération ou les cantons, et des corporations ou des particuliers, quand ceux-ci sont demandeurs ou quand le litige atteint le degré d'importance que détermine la législation fédérale (art. 110). Le Tribunal fédéral assisté du jury connaît des cas de haute trahison envers la Confédération, des cas de révolte ou de violence contre les autorités fédérales, des crimes ou des délits politiques ayant nécessité l'intervention d'une force publique fédérale (art. 112).

Le Tribunal fédéral connaît, en outre, des conflits de compétence entre les autorités fédérales d'une part et les autorités cantonales d'autre part; des différends entre cantons, lorsque ces différends sont du domaine public; des réclamations pour violation des droits constitutionnels des citoyens (art. 113).

La Suisse possède donc tout ce qui constitue une nation; elle a centralisé la plus importante partie de la législation, elle a centralisé les relations extérieures, l'armée, une partie des travaux publics, et la justice supérieure.

Même depuis les constitutions fédérales de 1848 et de 1874, chaque canton continue d'avoir sa constitution cantonale; on se sert encore des mots : Souveraineté cantonale, Etat cantonal, Lois cantonales; mais on peut voir que ces mots n'ont été conservés que parce qu'ils font partie de la tradition et qu'on a voulu donner satisfaction, au moins dans les mots, à ceux qui regrettent l'ancienne indépendance des cantons.

Les cantons possèdent cependant encore des droits importants; leurs constitutions et leurs lois règlent *les formes* suivant lesquelles ils exercent leurs droits politiques; par exemple, le droit de suffrage et le droit de sanction des lois; ici, ces droits sont exercés directement par le peuple; là, ils sont exercés par délégation.

Les constitutions de 1848 et de 1874 ont rangé la Suisse parmi les nations unitaires, quoiqu'elles aient conservé aux cantons une grande somme d'indépendance. En politique,

l'unité elle-même a ses degrés; l'unité absolue, c'est le despotisme absolu.

Nous pouvons donc étudier avec profit, les institutions locales de la Suisse, dans un travail qui a pour objectif une nation unitaire comme la France. Nous examinerons seulement l'organisation des cantons de Berne et de Genève, ce sont les plus importants et ils nous offrent deux types différents.

*Canton de Berne.* La dernière réforme de la constitution du canton de Berne date du 13 juillet 1846; elle a été complétée le 19 mai 1869 (1); plusieurs de ses articles ont été abrogés ou modifiés par la constitution fédérale de 1874.

Le Grand-Conseil, qui est le pouvoir délibérant, se compose de 235 députés élus au scrutin de liste dans 62 circonscriptions, à raison d'un député par deux mille habitants; ils sont nommés pour quatre ans; ils reçoivent une indemnité de voyage et de séjour (Constit. art. 9 à 25). Ce Conseil tient deux sessions ordinaires par an; il les clôt quand il le juge opportun. Des sessions extraordinaires peuvent être convoquées par son président, ou lorsque vingt de ses membres en font la demande écrite. Les séances sont publiques.

Les attributions du Grand-Conseil sont définies par l'article 27; elles comprennent : « La confection, l'interprétation, la modification et l'abrogation des lois et ordonnances générales. » Ces lois et ordonnances doivent être conformes à la constitution et aux lois votées par l'assemblée fédérale; elles ressemblent donc beaucoup à nos règlements d'administration publique. Ces attributions comprennent encore l'assiette des contributions et des impôts; la création de tout emploi public, et la fixation du traitement qui y est attaché; la haute surveillance sur toute l'administration du canton; la fixation du budget annuel et l'examen des comptes; la décision sur les objets occasionnant une dépense de plus de cinq mille francs;

(1) V. *Recueil des constitutions fédérales et cantonales en vigueur au 1er janvier* 1880. Berne 1880.

les emprunts; la ratification de tous les contrats par lesquels le canton aliène ou acquiert une propriété foncière, etc.

Ont été retirés des attributions de l'assemblée cantonale : le vote sur les déclarations de guerre et sur les traités de paix (art. 8); la confection de la constitution militaire (const. fédérale, art. 20); la fixation du tarif des postes (art. 36); la régale des monnaies (art. 38).

Les députés au Grand-Conseil sont élus pour quatre ans; ils ont droit à une indemnité de séjour et de voyage. Leur renouvellement intégral peut être demandé avant l'expiration des quatre ans, mais par 8,000 citoyens au moins (Const. de Berne, art. 90). Le renouvellement a lieu lorsque la majorité des électeurs s'est prononcée dans ce sens (art. 22).

Le conseil exécutif, dans le canton de Berne, est composé de neuf membres élus par le Grand-Conseil. Il nomme tous les employés sous ses ordres, dont la nomination n'appartient pas spécialement à une autre autorité cantonale; il a la direction de l'administration. Chacun des membres du conseil exécutif est à la tête de l'une des directions suivantes : intérieur, justice et police, finances, éducation, affaires militaires, travaux publics (art. 46). Le président du conseil exécutif est l'un de ses membres, il est désigné chaque année par le Grand-Conseil.

Chaque canton de la Suisse possède une organisation judiciaire spéciale; on aurait tort d'en conclure que l'unité de la Suisse n'existe pas. En Angleterre aussi, la justice est décentralisée; chaque comté a ses magistrats de paix et ses assises locales.

Ce qui fait l'unité judiciaire en Suisse, c'est le tribunal fédéral, qui connaît d'un grand nombre de causes que la législation place dans sa compétence; ce sont les assises fédérales qui connaissent des cas de haute trahison envers la confédération, des cas de révolte ou de violence contre les autorités fédérales; ce qui fait l'unité de la Suisse, c'est le droit du tribunal fédéral, de connaître des conflits de compétence entre les autorités fédérales et les autorités cantonales; des recours formés par les particuliers contre la violation des

droits garantis par la constitution. Il ne faut pas croire que l'unité ne puisse exister chez un peuple, sans que la justice tout entière y soit centralisée.

Dans le canton de Berne, l'organisation judiciaire comprend, les juges de paix, les tribunaux de district, et la cour suprême.

Chaque paroisse peut élire un juge de paix, à la majorité absolue des citoyens ayant droit de vote dans les assemblées politiques; le juge de paix est élu pour deux ans, il est rééligible, il a pour mission de concilier les parties et de juger toutes les contestations dont la valeur n'excède pas 25 livres (35 fr. 75).

Les tribunaux de districts sont composés de quatre juges et d'un président; les juges sont élus pour quatre ans par l'assemblée électorale. Le président, qui doit être versé dans la connaissance du droit, est nommé par le Grand-Conseil sur une double présentation de la cour suprême et de l'assemblée électorale. Ces tribunaux décident en dernier ressort des affaires dont le *quantum* n'excède pas 200 livres, et, sous réserve d'appel, des affaires d'une valeur plus considérable. Ils jugent les délits en matière criminelle.

Les cours d'assises se composent de jurés et des membres de la Chambre criminelle de la cour supérieure. Elles connaissent de tous les crimes ainsi que des délits politiques. Les jurés sont élus, chaque année, parmi les citoyens du ressort de la cour d'assises, à raison d'un juré pour 300 habitants.

La cour suprême du canton de Berne est formée d'un président et de quatorze membres. Ils sont élus par le Grand-Conseil; le président pour quatre ans et les autres membres pour huit ans.

La cour suprême se divise en trois chambres : 1° une chambre d'appel et de cassation; 2° une chambre d'accusation; 3° une chambre criminelle. La chambre d'accusation n'a de compétence qu'en matière criminelle, pour examiner l'instruction faite par le juge d'instruction du district. La chambre criminelle préside les assises. La cour d'appel et de cassation connaît en matière civile de toutes les affaires que la loi

déclare susceptibles d'appel; elle statue aussi sur les demandes en nullité pour vice de forme, et sur les prises à partie dirigées contre les autorités judiciaires. En matière pénale, elle connaît, comme cour d'appel, des décisions rendues en premier ressort, par les tribunaux de districts, et, comme cour de cassation, des demandes en nullité et en revision.

Le canton de Berne est divisé en trente districts, à la tête desquels sont placés des Préfets élus pour quatre ans, par le Grand-Conseil, sur une double présentation, tant de l'assemblée électorale du district que du Conseil exécutif. Le Préfet pourvoit, sous la direction du Conseil exécutif, à l'exécution des lois et ordonnances, et à la police dans son district. (Constit. art. 47, 48). Il est spécialement chargé de la surveillance de l'administration des communes.

Le district n'a pas de conseil élu; il n'a pas d'intérêts propres; il ne constitue pas une personne administrative.

La loi sur l'organisation communale est du 9 décembre 1852; elle a été complétée par l'ordonnance du 15 juin 1869.

Les conditions qu'exige l'article 20 de cette loi pour l'exercice du droit électoral, sont à remarquer. Le droit de vote dans la commune appartient aux citoyens qui sont bourgeois de la localité, à ceux qui sont établis depuis deux ans dans la commune, et, sans conditions de séjour, aux personnes qui paient une contribution directe publique ou une taxe destinée à subvenir aux frais généraux de l'administration.

Ont aussi le droit de vote : 1° Les citoyens du canton demeurant hors de la commune, mais qui sont astreints à payer les contributions communales; 2° les citoyens suisses, c'est-à-dire habitant même en dehors du canton, et qui possèdent des propriétés foncières dans la commune.

Ont encore le droit de suffrage, mais sont obligés de se faire représenter dans l'exercice de ce droit : 1° tous les individus placés sous tutelle, qu'ils demeurent dans la commune, ou hors de la commune, s'ils paient des contributions communales; leur droit est exercé par leurs tuteurs; 2° les femmes

ayant la libre disposition de leurs biens et astreintes au paiement de contributions communales.

La participation aux charges locales suffit donc pour avoir le droit de suffrage. Un registre est tenu, dans chaque commune, de tous les citoyens qui ont le droit de voter.

L'assemblée générale de la commune décide directement d'un grand nombre d'affaires. Elle se réunit en séances ordinaires à époques fixes, et en séances extraordinaires aussi souvent que les affaires l'exigent. Elle a, dans sa compétence exclusive, sans pouvoir les déléguer : 1° l'élection de son président, celle des membres du conseil communal, de son secrétaire et de son président ; 2° la création de fonctions communales salariées, ainsi que la fixation des traitements ; 3° l'acceptation ou la modification de tous les règlements communaux ; 4° la création d'églises, d'établissements de charité et d'écoles ; 5° l'établissement de contributions communales, 6° la vente ou l'acquisition de propriétés foncières ; 7° les emprunts à contracter au nom de la commune ; 8° la décision relative à la poursuite des procès ; 9° la fixation du budget annuel ; 10° l'approbation de tous les comptes de la commune.

L'aliénation ou l'acquisition de propriétés foncières, les emprunts à contracter, et tout ce qui peut amener la diminution du capital de la commune, doit être décidé à la majorité des deux tiers des membres présents.

Le Conseil communal se compose d'un président et de quatre membres au moins, tous élus par l'assemblée générale, pour une durée, qui peut varier de deux à six ans. Il est chargé de l'administration des affaires communales et de la nomination des employés, sauf ce qui est réservé à l'assemblée générale. Il administre en particulier la police locale.

Le président du Conseil (maire) est chargé de l'exécution des décisions du Conseil, à moins que celui-ci ne l'ait confiée à d'autres personnes. Il a aussi des fonctions d'officier de police judiciaire, qu'il remplit sous la surveillance du préfet.

La seule tutelle exercée par le gouvernement cantonal porte sur l'approbation que doit donner le pouvoir exécutif à

l'adoption des règlements nouveaux, ou à la modification des anciens et à la diminution du capital de la commune. Pour tout le reste, l'administration communale n'est soumise qu'à un simple contrôle exercé par l'intermédiaire du ministère de l'intérieur, des magistrats du parquet et des préfets. Si l'une de ces autorités remarque des désordres dans la gestion des affaires communales, elle ordonne une enquête et dénonce les faits au conseil exécutif, afin qu'il prenne les mesures convenables.

Tous les comptes communaux doivent être soumis à l'apurement du gouvernement cantonal (art. 48.)

Le Conseil exécutif a le droit de suspendre et de proposer la révocation des membres des autorités communales et des fonctionnaires de la commune, pour violation de la loi. La cour d'appel et de cassation peut seule prononcer leur révocation.

*Canton de Genève.* — Dans le canton de Genève, un Grand-conseil élu pour deux ans par le suffrage universel, forme l'assemblée délibérante.

Le Grand-conseil prononce sur la validité de l'élection de ses membres ; il vote les impôts, décrète les dépenses, les emprunts, les aliénations du domaine public ; reçoit et arrête les comptes de l'État. Il statue sur les traitements des fonctionnaires publics ; il a aussi la nomination d'uu certain nombre d'entre eux, notamment celle des juges. Il participe à la législation fédérale, puisqu'il élit les députés du canton au Conseil des États, qui est l'un des deux conseils formant l'assemblée fédérale (art. 63).

Le pouvoir exécutif dans le canton de Genève porte le nom de *Conseil d'État* il est composé de sept membres, nommés au scrutin de liste par l'ensemble des électeurs, réunis en assemblée générale dans la ville de Genève ; il est renouvelé intégralement tous les deux ans ; il nomme son président et son vice-président.

Il promulgue les lois et les met à exécution, il nomme et

révoque les fonctionnaires et les employés dont la nomination n'est pas réservée à d'autres corps par la constitution; il dispose de la force armée pour le maintien de l'ordre public; il présente chaque année, au Grand-Conseil, un compte-rendu de l'administration; il prépare le budget des recettes et des dépenses.

L'organisation judiciaire comprend : *les juges de paix* qui connaissent des petites affaires civiles et des contraventions; les *tribunaux civils* et les *tribunaux de commerce* qui jugent jusqu'à un certain taux en dernier ressort, et au-delà, à charge d'appel devant la *cour de justice*. La cour de justice se compose de trois juges et de trois juges suppléants; elle se divise en cour civile, cour de mise en accusation, cour correctionnelle et cour criminelle.

La *cour civile* juge en dernier ressort sur les appels interjetés contre les jugements des tribunaux civils et des tribunaux de commerce. La *cour de mise en accusation* statue sur l'instruction qui est faite par le juge d'instruction. La *cour correctionnelle*, composée d'un juge et de six jurés, juge les délits. La *cour criminelle*, composée d'un juge et de douze jurés, juge les crimes.

Une *cour de cassation* examine les vices de formes ou violation de la loi en matière criminelle. Tous les juges sont, sans exception, nommés par le Grand-Conseil, pour quatre ans.

Il n'y a pas de districts dans le canton de Genève. L'organisation communale a été réglée par la Constitution de 1847, par les lois du 5 février 1874, du 28 mai 1879 et du 19 juin 1880.

Il y a, dans chaque commune, un Conseil municipal composé de 7 à 10 membres. Sont *électeurs communaux*, les citoyens suisses qui sont nés et domiciliés dans la commune, sans condition de laps de temps pour le domicile; ceux qui y sont propriétaires, et ceux qui y sont domiciliés depuis plus d'un an, sans y être nés (art. 185). Est également électeur dans la commune tout citoyen suisse d'un autre canton, après un établissement de trois mois (loi du 19 juin 1880); il ne

s'agit pas ici d'une simple résidence, il faut une déclaration d'établissement suivant des formalités exigées par la loi.

Les conseils municipaux se réunissent en sessions ordinaires, deux fois par an aux époques fixées par le Conseil d'État ; et en sessions extraordinaires, sur la convocation du maire, à charge d'en aviser le Conseil d'État ; ils nomment leurs présidents, vice-présidents et secrétaires. Les séances sont publiques.

Le Conseil municipal délibère sur le budget qui est préparé par le maire, sur le compte annuel rendu par le maire, sur le mode d'administration des biens communaux, et généralement sur tous les intérêts et besoins de la commune et des établissements qui en dépendent.

L'autorisation du Conseil d'État est nécessaire, lorsqu'il s'agit du budget annuel, des aliénations et échanges d'immeubles, d'actions judiciaires, de baux d'une durée qui excède neuf ans, de legs ou donations à charges ou à conditions, d'ouverture ou de suppression de chemins ou de rues, d'expropriations pour cause d'utilité communale, de contributions excédant les recettes ordinaires.

Une loi est nécessaire pour autoriser les emprunts. Le Conseil d'État peut inscrire d'office les dépenses obligatoires, il peut annuler toute délibération du conseil municipal qui aurait été prise contrairement à la loi ; il peut le dissoudre à charge de faire procéder à une nouvelle élection dans le délai d'un mois (Loi du 28 mai 1879 art. 1).

Le canton de Genève est le seul dans lequel un maire soit, comme en France, chargé de tout le pouvoir exécutif dans la commune. Le maire et les adjoints sont nommés par les électeurs pour quatre ans. Les adjoints n'ont d'autres pouvoirs que ceux qui lenr sont délégués par le maire ; ils peuvent être révoqués par le Conseil d'Etat, pour refus d'obéissance aux ordres qui leur ont été adressés par le pouvoir exécutif, dans les limites légales.

Le maire assiste aux séances du Conseil municipal, mais sans y avoir voix délibérative lorsqu'il n'en fait pas partie. Un traitement peut lui être alloué par le Conseil.

Comme représentant de la commune, le maire est chargé d'exécuter les délibérations du Conseil municipal ; comme représentant du pouvoir central, il est chargé, sous l'autorité du Conseil d'Etat, de la publication et de l'exécution des lois et règlements, de la police municipale, de l'exécution des mesures de police générale, et des fonctions d'officier de l'état civil.

La ville de Genève a une organisation spéciale ; on a pensé que le maire d'une ville, qui renferme la moitié des habitants du canton, pourrait devenir une puissance dangereuse pour le gouvernement. Le pouvoir exécutif y est collectif, et se compose de cinq membres élus au scrutin de liste par l'assemblée des électeurs. Le Conseil municipal est formé de 41 conseillers élus pour deux ans.

## § 8. — *États scandinaves.*

Les États Scandinaves ont subi, comme le reste de l'Europe, une phase de liberté et une phase de despotisme. Très anciennement, on y trouve des assemblées nationales portant le nom de Diètes. Plus tard, la royauté y devient absolue.

En Danemark, le roi Christophe, lors de son élection par la diète de Viborg, en 1320, fut obligé de signer un acte analogue à la grande Charte de l'Angleterre. Il reconnaissait non-seulement les libertés de la noblesse et du clergé, mais encore celles des autres ordres. Les bourgeois, dit cette grande Charte, jouiront de leurs libertés, sans qu'on puisse leur imposer quelque taxe nouvelle, autrement qu'avec le consentement de la diète ; aucun impôt ne pourra atteindre les paysans libres, si ce n'est conformément aux lois et aux coutumes établies. Un parlement annuel, représentant tous les ordres, y compris les bourgeois et les paysans, était convoqué à Viborg, et aucune loi ne pouvait être portée sans son consentement (1).

(1) V. *Histoire des États scandinaves*, par A. Geoffroy, pages 118 et 262.

Les conséquences ordinaires du régime féodal se firent bientôt sentir. La royauté profita de l'antagonisme des classes pour s'emparer du pouvoir absolu, qui lui fut assuré par la *loi royale*, du 10 janvier 1661. Cet acte remettait entre ses mains les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire.

En 1831, Frédéric VI rétablit les États provinciaux; en 1849, Frédéric VII donna une constitution parlementaire avec une diète composée de deux chambres. Cette Constitution a été réformée dans un sens libéral, en 1866.

Le Danemark est divisé en 18 baillages *(amter)* qui sont subdivisés en arrondissements *(herreb)*. Les arrondissements sont partagés en cantons. Les grandes villes forment des baillages à part; elles ont une administration séparée.

Dans le baillage, il y a un conseil élu *(amtsraad)* qui est présidé par le bailli, et qui règle les affaires locales. Il élit les fonctionnaires du baillage. Il peut déléguer à un ou à plusieurs de ses membres, la surveillance des routes, ou tout autre service spécial.

L'approbation du ministre est nécessaire, lorsque les délibérations du conseil ont pour objet des impôts nouveaux, l'aliénation ou l'acquisition d'immeubles, les emprunts.

Le pouvoir central est représenté, dans le baillage, par le bailli *(amtmaad)* nommé par le roi. Le bailli préside l'amtsraad et il est chargé d'exécuter ses décisions, ou plutôt d'en surveiller l'exécution, puisque l'amtsraad nomme les fonctionnaires du baillage; le bailli peut, dans certains cas, en suspendre les décisions et les déférer au ministre de l'intérieur.

Dans l'arrondissement, il n'y a pas de conseil élu, mais seulement un sous-bailli, chargé spécialement de la surveillance des pouvoirs locaux et de la police.

L'organisation des villes n'est pas la même que celle des communes rurales. La première est réglée par la loi du 26 mai 1868; Un conseil élu pour six ans discute et vote le budget; il délibère sur toutes les affaires; il désigne ceux de ses

membres qui doivent faire exécuter ses décisions ; il nomme des commissions permanentes pour les écoles, pour les travaux publics, pour le service des pauvres. Le ministre de l'intérieur exerce la tutelle sur certaines délibérations.

Un bourgmestre représente le pouvoir central et est nommé par lui. Il préside le Conseil municipal et peut suspendre l'exécution de délibérations qui lui paraissent illégales ou contraires aux intérêts de la ville, à charge d'en référer au ministre de l'intérieur, qui statue en dernier ressort.

Les cinq grandes villes du Danemark ont une organisation particulière ; celle de Copenhague est la plus intéressante ; elle a été réglée par les lois des 4 mars 1857 et 19 février 1861. Un Conseil, formé de 36 membres élus pour six ans, administre les affaires de la ville. La répartition des impôts communaux, entre les habitants, est faite par une commission composée de quatre membres, dont deux sont choisis par le Conseil et deux par le Magistrat.

Le Conseil nomme le Magistrat ; il nomme les principaux fonctionnaires de la commune : le directeur des écoles, l'ingénieur, le trésorier, le médecin, etc. ; il nomme, conjointement avec le gouvernement, des commissions spéciales pour les écoles, les travaux, la salubrité publique, le port, etc.

L'approbation du ministre est nécessaire pour l'aliénation des immeubles de la commune, pour les emprunts. Les décisions peuvent être déférées, par le Magistrat, au ministre de l'intérieur qui peut les annuler ou les approuver. Le Conseil ne peut être dissous.

Le Magistrat est composé de quatre bourgmestres, nommés à vie par le Conseil avec l'approbation du roi, et de quatre conseillers pris dans le Conseil. Les bourgmestres sont rétribués ; ils peuvent être destitués par le Conseil, même sans l'assentiment du roi, si les trois quarts des membres du Conseil demandent la destitution. Les membres du Magistrat ont le droit de séance et de vote au Conseil. Ils surveillent l'exécution des décisions. Chaque bourgmestre est à la tête d'un service spécial et il en nomme les employés inférieurs. Un

*Président supérieur,* nommé par le roi, remplit les fonctions de bailli. Il préside le Magistrat et peut suspendre toute délibération illégale, ou qui lui paraît contraire aux intérêts de la ville.

L'organisation des communes rurales a été réglée d'une manière générale par la loi du 6 juillet 1867. Les petites paroisses sont groupées en districts communaux, c'est-à-dire en cantons.

Dans la commune, il y a un conseil élu qui vote le budget et administre les chemins, les écoles, le service des pauvres, etc. Il nomme les fonctionnaires de la commune, il choisit un président dans son sein ; ce président surveille l'exécution des décisions du Conseil plutôt qu'il ne les exécute lui-même, puisque le Conseil nomme les directeurs des services communaux.

Le *Sognefoged,* agent du gouvernement, est chargé de la direction de la police.

La tutelle administrative est exercée soit par le bailli, soit par le conseil de baillage, lorsqu'il s'agit d'impôts nouveaux, d'emprunts, de vente ou d'acquisition d'immeubles. Le bailli peut suspendre toute délibération qui lui parait illégale ou contraire aux intérêts de la commune ; le ministre de l'intérieur statue en dernier ressort.

L'histoire de la *Suède* est semblable à celle du Danemark. La royauté y devint absolue en 1680. Elle reçut en 1809 une constitution assez libérale, mais qui conservait la division de la nation en quatre ordres : la noblesse, le clergé, la bourgeoisie et les paysans. Cette division n'a été abolie que par la loi du 22 juin 1866.

L'organisation des provinces est réglée par la loi du 21 mars 1862, et celle des villes et des communes rurales, par les lois des 23 mai 1862, 4 mars 1864 et 24 septembre 1867. Ces lois n'ont fait que mieux organiser d'anciennes institutions qui n'ont jamais entièrement disparu.

Le pays est divisé en 24 gouvernements ou provinces *(Lan)* qui sont subdivisés en arrondissements. Les villes de 25,000 âmes ont une organisation spéciale.

Dans les provinces, on trouve une assemblée délibérante *(Landsting)*, et un Gouverneur nommé par le roi (1). Chaque assemblée compte un minimum de vingt membres, qui sont élus pour deux ans, et qui touchent une indemnité de route. L'assemblée ne peut être dissoute.

La *Landsting* délibère et prend des résolutions sur les affaires de la province; elle établit le budget. Ses délibérations doivent être soumises à l'approbation du roi, lorsqu'elles concernent les impôts établis pour plus de cinq ans, les emprunts, l'aliénation des immeubles. Elles doivent être soumises, dans les autres cas, à l'approbation du gouverneur.

Mais l'assemblée statue définitivement sur son règlement intérieur, sur la nomination et la révocation des fonctionnaires provinciaux, sur la distribution du service entre les fonctionnaires, et sur la mise à exécution, quand il s'agit d'une décision déjà approuvée.

Le Gouverneur est nommé par le roi ; il représente le pouvoir central et, en outre, il est chargé de mettre à exécution les décisions de la Landsting, ou plus exactement de surveiller les fonctionnaires nommés par cette assemblée.

En Suède, les trois villes de Stockholm, Gotheborg et Malmö ont une organisation particulière. A Stockholm, l'organisation municipale est réglée par les lois du 23 mai 1862, du 4 mars 1864 et du 24 septembre 1867 (2). Elle se compose d'un conseil municipal, de commissions nombreuses élues par le conseil pour exercer le pouvoir exécutif, et d'un gouverneur nommé par le roi.

Le conseil municipal est formé de cent députés de la ville *(Stadsfullmaktige)*, élus pour deux ans, par les habitants qui ont un revenu d'environ 560 fr. en capital ou en travail. Chaque électeur a un nombre de voix proportionné au montant des contributions payées par lui, sans pouvoir dépasser cent voix.

(1) V. Demombynes, *Constitutions européennes*, T. 1, p. 102.

(2) V. Demombynes. *Constitutions européennes*, T. I, p. 112.

Ce conseil est présidé par un Grand-gouverneur qui a voix consultative et, en son absence, par un vice-président, élu par le conseil. Il nomme son secrétaire.

Le conseil délibère et décide sur toutes les affaires qui intéressent la ville ; il décrète les taxes communales ; il fait vérifier les comptes de gestion, par des reviseurs nommés par lui chaque année ; il élit dans son sein une délégation de dix membres, chargée, avec le Grand-gouverneur, du pouvoir exécutif ; il élit plusieurs commissions spéciales pour les finances, les travaux publics, la salubrité, la bienfaisance, le commerce et la navigation, chacune d'elles a l'exécution de ses décisions.

Le Conseil municipal statue définitivement, sur son règlement, sur la vérification des pouvoirs de ses membres, sur les impôts à percevoir pendant cinq ans au plus, sur la revision des comptes de gestion, sur la nomination des commissions municipales, sur celle du secrétaire du conseil (art. 32.) La tutelle administrative du roi, ou du Grand-gouverneur, s'exerce sur les autres délibérations, mais le Grand-gouverneur ne peut que sanctionner ou écarter sans modification, les délibérations du conseil.

Les commissions municipales chargées du pouvoir exécutif, sont composées à la fois de membres du conseil et de membres spéciaux élus parmi les éligibles de la ville. Le Grand-gouverneur peut les présider, avec voix consultative.

Une délégation de dix membres pris dans le Conseil, et nommée par lui, est chargée de surveiller l'exécution des décisions et arrêtés du Conseil. C'est une sorte de collège échevinal ; il peut requérir, des commissions spéciales, tous les rapports et renseignements dont il a besoin pour exercer sa surveillance. Il est présidé par le Grand-gouverneur ou par le vice-président du conseil.

Dans les autres villes d'une certaine importance, il y a, en outre d'un conseil chargé de délibérer sur les affaires municipales, une sorte de sous-préfet *(Kronofogde)* ou un bourgmestre nommé par le roi et chargé de mettre à exécution les délibérations du Conseil.

Dans les communes rurales, l'assemblée générale des électeurs gère directement les affaires. Elle élit un pouvoir exécutif composé de trois à onze membres. Le pouvoir central est représenté par le *Lansman*, fonctionnaire nommé par le roi.

*La Norwège* se divise en 17 gouvernements *(Amter)*, qui eux-mêmes sont divisés en arrondissements *(Fogderi)*.

Les affaires de la province sont soumises chaque année à une assemblée provinciale, formée de la réunion de toutes les commissions exécutives des communes. Le pouvoir exécutif dans la province appartient entièrement au représentant du pouvoir central *(Amtmand)*. Il n'y a pas de conseil élu dans l'arrondissement, mais seulement un représentant du pouvoir central *(Fogde)*.

L'organisation communale a été réglée par des lois du 14 janvier 1837 et du 11 février 1860. Les grandes villes dépendent directement du gouverneur de la province et non du *Fodge*.

Chaque commune élit un Conseil municipal *(Repraesentantskab)* et un corps de ville *(Formandskab)* composé de trois à neuf membres. Ce corps de ville constitue la commission exécutive ou municipalité de la commune ; il nomme son président *(Ordoforer)*.

## § 9. — *Russie.*

Jusqu'en 1861, la noblesse seule avait une représentation dans les provinces de la Russie. Les paysans, attachés à la glèbe, étaient sous la complète dépendance des seigneurs; les villes avaient cependant quelques libertés municipales. L'émancipation des serfs, en 1861, a été le point de départ d'une réforme profonde dans le régime de l'administration locale. L'acte du 19 février 1862 a placé l'élection comme base de toute cette administration.

La Russie est divisée en 84 gouvernements ou provinces *(Goubernaia)* ; chaque gouvernement est divisé en 12 ou 15 arrondissements *(Ouized)* qui sont des centres actifs de l'administration locale. Les villes ont un régime différent de celui des communes rurales. Ces dernières, réunies ensemble, forment des cantons.

Dans le Gouvernement, on trouve : une assemblée provinciale *(Goubernskaia)* élue au second degré par les assemblées d'arrondissement ; une commission exécutive *(Goubernskaia zemskaia ouprava)* élue par l'assemblée provinciale, et un gouverneur assisté d'une Régence.

Les assemblées provinciales comptent de 40 à 100 membres; elles se réunissent une fois par an ; la convocation est faite par la commission exécutive, avec l'autorisation du gouverneur. Elles vérifient les pouvoirs de leurs membres. Leurs attributions sont très étendues et très nombreuses ; les principales sont : l'administration des biens appartenant à la province, la construction et l'entretien des routes et des édifices, l'administration des institutions de bienfaisance, les moyens de pourvoir à l'alimentation publique, les mesures propres à développer le commerce et l'industrie locale, la répartition par arrondissements des impôts de l'État, le vote des contributions locales, l'élection des fonctionnaires locaux et la fixation de leurs traitements ; etc.

Les assemblées provinciales peuvent édicter des règlements obligatoires pour toutes les institutions locales de la province. Elles ont un droit de surveillance sur l'administration des arrondissements.

Toutes les résolutions prises par les assemblées sont communiquées au gouverneur de la province. L'approbation du gouverneur est nécessaire pour la mise à exécution du budget, pour le changement à apporter à la direction et au classement des chemins locaux, pour la suspension temporaire des membres des commissions exécutives. La décision du gouverneur doit être communiquée aux commissions exécutives, dans les 7 jours de la notification de la résolution.

L'approbation du ministre est nécessaire pour les délibérations qui se rapportent aux objets suivants : émission d'emprunts, fixation du péage sur les voies de communication, ouverture des foires, transfert du lieu où elles se tiennent et changement de leurs époques. Le ministre a un délai de deux mois pour notifier sa décision.

La commission exécutive de la province se compose de six membres et d'un président, élus pour trois ans par l'assemblée provinciale, et pris parmi ses membres ; l'élection du président doit être approuvée par le ministre de l'intérieur. La commission siège toute l'année ; ses membres reçoivent un traitement ; elle est chargée de l'exécution et de la gestion ; elle nomme le personnel de ses bureaux ; elle prépare le budget provincial ; elle passe des contrats, ayant force obligatoire pour la province.

Le gouverneur est le représentant du pouvoir central ; il est assisté d'une commission consultative ou Régence, composée de quatre fonctionnaires. Il exerce seulement le contrôle et la surveillance sur l'administration provinciale ; il n'a pas droit de séance aux assemblées représentatives. Il peut suspendre l'exécution des résolutions contraires aux lois et aux intérêts de l'État ; il prend, aux frais de la province, les mesures nécessaires lorsque l'assemblée refuse de remplir les charges obligatoires. Son approbation doit précéder la mise à exécution de certaines délibérations. Il exerce, sur les assemblées d'arrondissements, la même surveillance et la même tutelle que sur l'assemblée provinciale. Il a l'administration de la police.

Dans l'arrondissement, on trouve une assemblée élue par les propriétaires fonciers, par les villes et par les communes rurales, et une commission exécutive *(zemskaia ouprava)*. Le gouvernement n'y a pas de représentant spécial ; il n'y a qu'un chef de la police. L'assemblée d'arrondissement a, dans l'arrondissement, les mêmes attributions que l'assemblée provinciale dans la province. Elle répartit certains impôts de l'État, elle détermine les impôts locaux, elle vote la construction et l'entretien des routes.

La commission exécutive de l'arrondissement se compose de deux membres et d'un président, élus par l'assemblée et pris dans son sein ; l'élection doit être approuvée par le gouverneur. Les membres de la commission touchent un traitement. La commission exécutive est chargée de l'exécution et de la gestion ; elle a les mêmes attributions que la commission exécutive de la province ; elle a la même autorité, elle est soumise à la même surveillance et à la même tutelle.

L'organisation municipale urbaine a été réglée par la loi du 16/28 juin 1870. Chaque ville est administrée par un conseil municipal élu *(Gorodskaia douma)* et par un comité exécutif *(Gorodskaia ouprava)* dont les membres, y compris le maire *(Golova)*, sont nommés par le conseil municipal. La nomination du maire doit être approuvée par le gouvernement.

L'organisation des communes rurales a été réglée par les lois du 19 février 1861 et du 27 juin 1874.

Une assemblée communale *(Mir)*, composée de tous les chefs de famille qui possèdent une maison, nomme les fonctionnaires de la commune, le collecteur d'impôts, les inspecteurs des écoles, le secrétaire communal, les gardes forestiers, etc. ; elle élit son chef *(Starosta)*, qui est chargé de faire exécuter ses décisions. Elle nomme aussi les délégués de la commune à l'assemblée cantonale.

Le canton est administré par un conseil délibérant, formé : 1° de tous les starosti ou chefs élus des communes ; 2° de délégués élus par les communes à raison d'un par dix feux ; 3° de tous les fonctionnaires élus de la commune. Cette assemblée cantonale nomme un chef de canton (*Starchina*), qui est chargé du pouvoir exécutif, mais qui doit consulter un comité cantonal se réunissant tous les dimanches et se composant de tous les starosti du canton.

## § 10. — *Italie.*

On connaît l'état florissant des républiques d'Italie, alors qu'elles se gouvernaient elles-mêmes ; on sait quel développe-

ment Florence, Pise, Venise, Milan, Padoue, Bologne, Gênes, ont donné à la civilisation, sous le régime de la liberté et de l'autonomie.

Mais, sous les coups redoublés des Allemands, des Espagnols, des Autrichiens et des Français, « une période de trois siècles de souffrances, de langueur et d'humiliations commence pour l'Italie, en 1530. Dès lors, toujours opprimée par les étrangers, elle fut corrompue, énervée par ses maîtres ; ceux-ci lui reprochèrent les vices qu'ils lui avaient donnés, et après l'avoir mise dans l'impossibilité de résister, ils l'accusèrent de lâcheté quand elle se soumettait, de rebellion quand elle résistait (1). »

Toutes les libertés des républiques indépendantes tombent successivement alors, pour faire place au despotisme et à la centralisation bureaucratique ; centralisation espagnole et française à Naples ; centralisation autrichienne en Lombardie et à Venise ; centralisation de tous les petits despotes qui se partagent l'Italie.

C'est de nos jours seulement que l'Italie a recouvré sa liberté et ses franchises locales. En 1847-1848, le roi Charles-Albert dota le Piémont du régime constitutionnel. Il ne se borna pas à créer un gouvernement parlementaire ; l'édit du 27 novembre 1847 accorda aux communes d'importantes franchises, qui furent encore augmentées par celui du 7 octobre 1848. La loi du 23 octobre 1859 développa le principe du self-government en donnant aux conseils provinciaux le droit de nommer des commissions permanentes.

Le bénéfice de cette loi a été étendu successivement à toutes les provinces de l'Italie. Cependant, s'il est un pays qui parût condamné à imiter notre centralisation, c'est bien l'Italie, formée d'Etats naguère indépendants, dans lesquels on pouvait craindre le réveil de tendances autonomistes et hostiles au nouvel état de choses.

L'Italie est divisée, dit l'article 1er de la loi communale et

(1) Sismondi, *Histoire de la renaissance de la liberté en Italie*, tome II, chap. XIV, p. 232.

provinciale du 20 mars 1865, en provinces *(provincie)*, arrondissements *(circondari)*, cantons *(mandamenti)*, et communes *(communi)*. Les anciens royaumes et duchés ont perdu toute existence propre.

Dans la province, on trouve un conseil provincial, une députation provinciale et un préfet.

Les conseillers provinciaux sont élus par les électeurs communaux de chaque canton (art. 157). Leur nombre varie de 20 à 60. Ils peuvent recevoir une indemnité de voyage et de séjour. Le conseil prend des décisions ou de simples délibérations, suivant la nature des affaires. Sont soumises à l'approbation du préfet, après avis du conseil de préfecture, les délibérations qui engagent pour plus de cinq ans les finances provinciales, celles qui apportent des modifications aux routes traversant plusieurs provinces, aux cours d'eaux, et celles relatives à la création des établissements publics, à la charge de la province (art. 190 à 194).

Le conseil nomme, parmi ses membres, une députation permanente qui le représente dans l'intervalle des sessions et qui est chargée d'exécuter ses décisions (art. 171) ; il nomme et révoque les principaux employés de la province et des établissements provinciaux. Il peut déléguer un ou plusieurs de ses membres, pour veiller sur le fonctionnement des établissements publics subventionnés par les fonds de la province.

La députation provinciale est formée de six à dix membres élus pour deux ans, et renouvelés par moitié chaque année ; ils peuvent recevoir des jetons de présence qui représentent les frais de séjour et de voyage. La députation prépare le budget des recettes et des dépenses, ainsi que toutes les affaires qui doivent être soumises au Conseil ; elle choisit ceux des employés de bureaux qui ne sont pas nommés par le Conseil ; elle pourvoit à l'exécution des délibérations du Conseil ; elle exerce une tutelle sur les communes, sur les établissements de bienfaisance.

Un préfet, nommé par le pouvoir central, surveille toutes les administrations publiques et l'administration provinciale. Il

préside la députation provinciale, et peut s'y faire suppléer par un conseiller de préfecture. Il signe les actes relatifs à l'administration provinciale ; il surveille les bureaux ; il représente la province en justice ; il signe les mandats de paiement, avec le concours d'un membre de la députation.

L'arrondissement est une division purement administrative. Un sous-préfet y représente le gouvernement sous les ordres du préfet. Il n'y a pas de conseil d'arrondissement.

Le canton (*mandamento*) est une division judiciaire, où siège le Préteur, et une circonscription pour l'élection des conseillers provinciaux. Les grandes communes seules jouissent d'une administration séparée ; celles dont la population est inférieure à 1,500 habitants et dont les ressources sont insuffisantes, peuvent être annexées aux communes voisines, pour l'administration des principaux intérêts locaux. Aucune agglomération d'habitants ne peut demander à former une nouvelle commune, si elle ne compte 1,000 âmes et si elle ne justifie de ressources suffisantes.

Dans chaque commune, il y a un conseil municipal (*Consiglio communale*), une junte (*Giunta municipale*), et un maire (*Sindaco*).

Le cens électoral, qui doit être payé au moins depuis six mois, varie de 5 à 25 francs de contributions directes, suivant l'importance de la commune. Les conseils municipaux sont composés de quinze membres au minimum ; ils sont renouvelables par cinquième chaque année. Ils ont deux sessions ordinaires par an ; chacune d'elles ne peut durer plus de trente jours sans l'autorisation de la députation provinciale. Des sessions extraordinaires peuvent être tenues à la demande de la junte municipale, ou du tiers des membres du conseil, ou encore d'office, sur la convocation du préfet. Le Conseil est présidé par le maire, les séances sont publiques ; le roi peut le dissoudre à charge de faire procéder à une nouvelle élection dans le délai de trois mois.

Le Conseil décide ou délibère sur tous les intérêts de la commune ; il surveille les établissements créés au profit des habi-

tants de la commune, tels que les établissements de bienfaisance. La tutelle sur les simples délibérations est exercée par la députation provinciale, spécialement sur les aliénations ou acquisitions d'immeubles, sur les emprunts, sur les baux de plus de seize ans, sur les dépenses qui engagent le budget pour plus de cinq ans, etc. C'est la députation provinciale qui est chargée d'inscrire d'office les dépenses obligatoires.

Un recours contre les décisions de la députation, est ouvert devant le roi, qui statue après avis du Conseil d'État.

Le conseil municipal élit les membres de la junte municipale ; il nomme et révoque les employés de la commune, sauf les agents de la police, les gardes-forestiers et les gardes-champêtres.

La junte municipale se compose de deux à dix membres en outre du maire. Elle se renouvelle par moitié tous les ans ; les membres sortants sont rééligibles. Elle fait exécuter les décisions du Conseil (art. 92), mais sans pouvoir rien y ajouter (art. 92) ; elle règle l'emploi des sommes inscrites au budget pour dépenses imprévues ; elle passe les baux et les contrats ; elle prépare le budget et les autres affaires à soumettre au Conseil. En cas d'urgence, la junte peut prendre, sous sa responsabilité, des décisions qui appartiennent au Conseil, mais à charge d'en donner communication immédiate au préfet et d'en référer au Conseil dans la première réunion, qui peut avoir lieu extraordinairement, sur les convocations du tiers de ses membres.

Le maire *(Sindaco)* est nommé par le roi parmi les conseillers municipaux. Il préside le conseil municipal et la junte ; il distribue les affaires entre les divers membres de la junte et signe tous les actes qui intéressent la commune. Il lui appartient de prendre les mesures urgentes en matière de sûreté et d'hygiène publique.

Comme représentant du gouvernement, le maire est chargé, sous la direction des autorités supérieures, de publier les actes du gouvernement, d'informer l'autorité de tout événement intéressant l'ordre public et de tenir les actes de l'état-civil.

Dans les petites paroisses annexées à d'autres pour former une commune, un délégué, choisi par le maire parmi les conseillers ou parmi les éligibles de la paroisse, fait exécuter les décisions du conseil et de la junte et administre les biens de la paroisse.

## § 11. — *Espagne.*

Les Cortès de la Castille et de l'Aragon, les chartes *(Fueros)* qui assuraient, au moyen-âge, les libertés de toutes les provinces de l'Espagne, sont connues de tout le monde. On connaît aussi le grand mouvement de civilisation qui se produisit au XVI^e siècle sous l'influence de ces libertés.

Le système féodal eut en Espagne ses conséquences ordinaires; avec Philippe II (1556) commence la phase du despotisme et de la centralisation. Toutes les libertés provinciales et communales sont atteintes. La décadence ne se fit pas attendre; on sait combien elle a été profonde.

La Constitution actuelle de l'Espagne date de 1845; elle a été remise en vigueur le 15 septembre 1855, après une interruption de plusieurs années. Elle assure des franchises locales qui ont été étendues par la loi organique municipale et provinciale du 20 août 1870 et par celle du 16 décembre 1876.

Par la première de ces lois, l'Espagne a été partagée en 49 provinces, ne concordant en aucune manière avec les anciennes divisions.

Dans chaque province, il y a une assemblée délibérante *(Diputacion provincial)*, une commission permanente *(Comision provincial)* et un gouverneur *(Gobernador)*.

Au-dessous de la province, on ne trouve que la commune ou plus exactement le *Termino municipal*, qui est souvent une agglomération de paroisses et qui doit comprendre au moins 2,000 habitants. L'administration municipale appartient à un Conseil *(Ayuntamiento)*, à un maire *(Alcade)* et aux adjoints *(Tenientes)*.

Le *Termino* est divisé en districts et les districts, s'ils comptent

plus de 4,000 habitants, sont divisés en quartier *(barrios)*.

La *Diputacion provincial* est élue par les électeurs municipaux; elle vérifie les pouvoirs de ses membres, sauf appel devant une des Cours (*audiencias*) du royaume; elle est chargée de l'administration des intérêts particuliers de la province, tels que chemins, établissements de bienfaisance ou d'instruction, et tous travaux publics d'intérêt provincial.

Les délibérations sont exécutoires, sauf la suspension qui peut être prononcée par le gouverneur ou par l'autorité judiciaire, mais seulement en cas de violation de la loi, ou en cas d'incompétence. La suspension peut être prononcée par les tribunaux ordinaires, à la requête de ceux qui se prétendent lésés par une décision, lorsque le tribunal estime qu'il y a lieu d'éviter un préjudice grave et irréparable.

Le gouverneur doit statuer, dans un délai déterminé, sur la suspension des délibérations de l'assemblée provinciale.

Le gouverneur et les conseillers provinciaux sont personnellement responsables des dommages pouvant résulter de l'exécution ou de la suspension des décisions des Députations provinciales, dans les cas d'illégalité.

La Députation nomme et révoque les employés, elle fixe leur traitement (art. 72). Elle dresse une liste de présentation au roi, pour la nomination de la commission provinciale. Elle peut s'associer avec d'autres députations voisines pour organiser des services de sa compétence.

La commission provinciale se compose de cinq membres nommés par le roi sur une triple liste de présentation, dressée par la députation provinciale; elle siège sous la présidence du gouverneur; chacun de ses membres reçoit une indemnité. Elle se réunit aussi souvent qu'il est nécessaire pour l'expédition des affaires.

En outre de ses attributions administratives, elle a des attributions contentieuses. Elle fait fonction de tribunal administratif, notamment pour les litiges relatifs à l'exécution des marchés de travaux publics, pour les recours en matière de remplacement militaire.

Le gouverneur est nommé par le roi. Il préside la Députation et les commissions, avec voix consultative ; il fait exécuter les décisions de la Députation, mais après avoir pris l'avis de la commission, et il n'a le droit ni de nommer, ni de révoquer les employés provinciaux : il agit au nom de la province en toute affaire judiciaire, enquête ou correspondance. Il est chargé du maintien de l'ordre public.

L'assemblée délibérante du *Termino municipal* porte le nom d'*Ayuntamiento*, et ses membres, celui de *Regidores*. Elle est élue par tous les chefs de famille (*Vecinos*) qui résident dans le *Termino* depuis deux ans au moins, et qui y paient une contribution directe. Elle est nommée pour quatre ans et renouvelable par moitié tous les deux ans. Elle fixe les jours et heures de ses séances ordinaires, qui ont lieu une fois par semaine au moins ; ses séances sont publiques.

L'*Ayuntamiento* est seul compétent pour l'administration des intérêts communaux (art. 72), spécialement pour les routes et les rues, pour les édifices municipaux, et généralement pour tous les travaux payés sur les fonds de la commune, pour les établissements d'instruction, pour les services sanitaires, pour la sûreté publique. Il peut prendre des arrêtés et ordonnances de police, d'accord avec la députation provinciale et sauf l'approbation du gouverneur. Il nomme et révoque les employés de tous les services municipaux, à l'exception des agents armés, du service de la sûreté. Il a le droit de s'associer avec d'autres ayuntamientos pour l'établissement et l'entretien de chemins ou de services communaux.

L'autorisation de la députation provinciale est nécessaire quand il s'agit des procès à intenter par les municipes de moins de 4,000 habitants. L'approbation de la députation provinciale et du gouverneur est nécessaire pour les arrêtés et ordonnances de police. L'approbation du gouverneur, après avis de la commission provinciale, est nécessaire pour les délibérations qui se rapportent, aux aliénations ou échange des édifices municipaux, à la suppression des établissements municipaux de

bienfaisance et d'instruction, à la taille et coupe des bois et, en général, à tous les contrats relatifs aux immeubles.

L'ayuntamiento élit l'alcade et les tenientes ou adjoints. Dans les capitales de provinces et dans les villes ayant une population au-dessus de 6,000 âmes, le roi peut les choisir, mais parmi les membres de l'ayuntamiento.

L'alcade préside le Conseil ; il en fait exécuter les décisions, mais ne nomme pas les employés de la commune; il dirige la police et il a sous sa dépendance exclusive les agents armés du service de sûreté; il correspond avec les autorités de la province, etc. L'alcade est aussi le représentant du gouvernement et, à ce titre, il veille à l'exécution des lois, sous l'autorité du gouverneur.

Les tenientes administrent les districts par délégation et sous l'autorité de l'alcade. Chaque *Barrio* est administré par un alcade de barrio nommé par l'alcade, parmi les électeurs de ce barrio.

Toutes les questions qui intéressent les finances, les impôts de la commune, sont délibérées et décidées par la *Junte municipale*, sorte de conseil général de la commune, composé des membres de l'ayuntamiento, de l'alcade, des tenientes et d'un nombre égal d'électeurs *(vocales associados)* désignés par la voie du sort. Il faut remarquer que les chefs de famille *(vecinos)* seuls sont électeurs.

Les petites paroisses faisant partie d'un Termino conservent l'administration de leurs biens. Elles élisent une junte qui les administre, sous la surveillance de l'ayuntamiento.

Les fortes libertés locales de l'Espagne sont accompagnées d'une grande responsabilité pour ceux qui agissent en vertu de ces libertés. Les membres de l'ayuntamiento, les alcades et les tenientes, peuvent être soumis à la réprimande et à l'amende pour infraction à la loi, pour abus ou excès de pouvoir, pour négligence dans les services qui leur sont confiés et pour désobéissance aux pouvoirs supérieurs. La responsabilité est déterminée soit par l'administration, soit par les tribunaux. Les alcades et les tenientes peuvent être suspen-

dus par le gouvernement, et révoqués par décision rendue en conseil des ministres.

## § 12. — *Portugal.*

Le Portugal forme un royaume indépendant depuis 1139; depuis cette époque les *Cortès* gouvernaient conjointement avec le roi. Au XV^e siècle il était un des pays les plus florissants de l'Europe. Les expéditions maritimes de Diaz, de Vasco de Gama, de Cabral, les conquêtes coloniales faites par Almeida, par Albuquerque, étendirent la domination de ce royaume sur d'immenses contrées, en Afrique, en Amérique et surtout dans les Indes. Il devint une puissance maritime de premier ordre (1385-1580).

Mais en 1580 le roi d'Espagne, Philippe II, s'empare du Portugal et il en fait une province espagnole. Il lui communique bientôt le virus du despotisme et de la centralisation; la décadence ne se fait pas attendre. Le despotisme persista même après que le Portugal eût recouvré son indépendance.

En 1820, éclate à Porto une insurrection ayant pour but de donner au Portugal un gouvernement constitutionnel, fondé sur l'ancienne institution des *Cortès*. Don Pedro, appelé au trône en 1826, publie une charte libérale et cette charte fondamentale revisée à diverses époques, et particulièrement le 5 juillet 1852, subsiste encore.

L'organisation provinciale et communale est réglée dans un code administratif approuvé par la loi du 6 mai 1878. Ce code n'a fait que restaurer et mieux régler des franchises anciennes, qui aujourd'hui sont aussi grandes que celles d'aucun autre pays du continent.

Le Portugal est divisé en 21 *Districts* ou provinces *(districtos)*, qui ne sont pas divisés en arrondissements; les petites paroisses sont, comme en Espagne, groupées ensemble et forment des *Concelhos* analogues aux *Terminos*.

Au district, une junte générale *(Junta géral)* est élue par les citoyens ayant un revenu d'environ 555 francs provenant

soit de leurs biens, soit de leur commerce ou de leur industrie (art. 266-267); les membres sont nommés pour quatre ans et renouvelables par moitié, tous les deux ans.

La junte générale tient chaque année deux sessions ordinaires qui peuvent durer un mois; elle a trois espèces d'attributions : 1° elle administre tous les intérêts du district; 2° elle exerce la tutelle sur les conseils municipaux et paroissiaux; 3° elle aide à l'exécution des mesures d'intérêt général.

Elle délibère sur la gestion des biens et des établissements du district; sur l'ouverture et l'entretien des routes; sur la création et l'entretien des établissements d'instruction et de bienfaisance; sur le budget et les impôts du district; sur la répartition entre les concelhos, de leur part contributive dans la dépense du district, etc.

Elle nomme les employés de l'administration du disirict et spécialement le trésorier. Elle approuve certaines délibérations des conseils municipaux et paroissiaux.

Les délibérations qui ont pour objet l'acquisition ou l'aliénation de biens immobiliers, les emprunts, doivent être soumises à l'approbation du gouvernement; les autres délibérations ne peuvent être annulées ou modifiées que pour vice de forme ou pour atteinte portée au droit des tiers; c'est le tribunal de district qui prononce cette annulation ou cette modification.

La junte générale nomme, dans son sein, une commission exécutive permanente, chargée d'exécuter ses délibérations et dont les membres reçoivent un traitement. Cet commission prépare le budget et les affaires pour les sessions suivantes; elle statue, hors session, sur les affaires urgentes et dont l'importance ne nécessite pas la convocation de la junte; ses membres sont responsables pour les mesures, prises par eux contrairement aux décisions de la junte, aux lois et aux règlements (art. 89 à 97). Le tribunal de district est juge de la violation de la loi ou de l'atteinte portée au droit des tiers.

Un gouverneur civil, nommé par le roi, surveille l'administration provinciale; il ouvre et clôt la session de la junte générale; il a la police dans ses attributions et dispose de la

force publique; il exerce la tutelle sur les établissements de bienfaisance dont, avec l'avis de la junte, il règle toute l'administration, et dont il révoque au besoin les administrateurs.

Un recours est autorisé contre les décisions du gouverneur, devant le gouvernement, et, en cas d'excès de pouvoir, de violation de la loi, ou d'atteinte au droit des tiers, devant le tribunal administratif supérieur dont les membres sont nommés par le roi.

Un conseil de district (*Conselho*) forme le tribunal administratif de premier degré; son organisation et sa compétence sont réglées par les art. 231 à 263 du code administratif; il est composé de quatre membres nommés par le gouvernement, sur une liste de présentation dressée par la junte et comprenant trois fois autant de candidats qu'il y a de places vacantes; il est présidé par le gouverneur.

Les attributions du Conselho sont consultatives et contentieuses; comme tribunal, il statue sur les recours formés, contre les décisions des conseils municipaux et paroissiaux, contre les élections des corps administratifs (sauf celles de la junte générale); il statue sur les réclamations relatives aux contributions directes, sur les litiges entre le district et les entrepreneurs ou les fournisseurs.

Un recours contre ses décisions peut être porté devant le tribunal administratif supérieur.

Le Concelho, que l'on peut comparer tantôt à une commune et tantôt à un canton, a une population qui varie de 2,000 à 40,000 habitants; toutes les grandes communes forment un Concelho. Le conseil municipal (*camara municipal*) est composé de sept à treize membres, nommés dans les mêmes conditions que les membres du conseil de district; il tient une séance par semaine, et autant de séances extraordinaires que les affaires l'exigent; il administre les intérêts de la commune; il fait des règlements de police en matière de voirie, de pêche, de chasse, de foires et marchés; il nomme et révoque les employés et fixe leurs traitements.

Les délibérations qui ont trait aux emprunts, à l'établissement d'impôts, à l'aliénation et à l'acquisition d'immeubles, aux règlements permanents, à la révocation des employés, sont soumises à l'approbation de la junte de district.

La camara municipal nomme un président (maire) qui est chargé, de la mise à exécution de ses délibérations, de la police, de la préparation du budget, de l'ordonnancement des mandats de paiement. Le pouvoir personnel de ce président est bien effacé, en présence d'un conseil municipal qui se réunit au moins une fois par semaine et qui fait tous les règlements locaux.

Le gouvernement nomme, dans chaque Concelho, un Administrateur, sorte de sous-préfet chargé de la surveillance et aussi des actes de l'état-civil; l'administrateur est le directeur de la police générale dans la commune.

Toute paroisse faisant partie d'un concelho a aussi un conseil municipal *(Junta de parochio)* qui règle ce qui concerne les biens de la paroisse, la fabrique de l'église, l'assistance publique et la mendicité. Cette junte est composée de cinq membres élus par les membres de la paroisse. Ses délibérations ne sont exécutoires, qu'après approbation de la junte de district, quand elles ont pour objet les aliénations ou acquisitions d'immeubles, les emprunts, les procès, l'établissement de contributions, le budget.

La junte de la paroisse choisit son président qui, comme celui de la camara municipal, est chargé de faire exécuter ses décisions.

Un *regedor*, nommé par le gouverneur, parmi les électeurs de la paroisse, est chargé de surveiller l'administration de la junte, d'exécuter les ordres de l'Administrateur du Concelho et de porter à sa connaissance les crimes et délits.

# CHAPITRE II

## COMPARAISON DE L'ORGANISATION PROVINCIALE

### § 1. — *Circonscriptions provinciales.*

Les pays de l'Europe peuvent se partager en deux classes : 1° ceux qui ont conservé leurs anciennes divisions en royaumes, duchés, provinces, tout en les soumettant à la centralisation nécessaire pour constituer l'unité nationale ; 2° ceux qui, comme la France, ont établi de nouvelles circonscriptions, par des lois modernes.

Les premiers sont : la Belgique, la Hollande, la Prusse, l'Autriche et la Suisse.

La Belgique se compose de neuf anciennes provinces : Anvers, le Brabant, la Flandre occidentale, la Flandre orientale, le Hainaut, Liège, Namur, le Limbourg belge, le Luxembourg belge. La Flandre ancienne, à cause de sa trop grande étendue, a été divisée.

Elles faisaient partie des dix-sept provinces qui, furent réunies par Charles Quint et qui portaient le nom de Pays-Bas.

La Hollande comprend, d'abord les sept provinces qui de 1566 à 1609, se rendirent indépendantes et formèrent la République des Provinces-Unies. Elles portent les noms de Hollande, Zélande, Gueldre, Utrecht, Frise, Over-Yssel et Groningue. La Hollande a été divisée en Hollande septentrionale et en Hollande méridionale. A ces sept provinces, il faut joindre une partie du Brabant, le petit comté de Drenthe, qui compte 80,000 habitants, et le Limbourg hollandais. On

arrive ainsi, pour le royaume de Hollande, à onze provinces, très différentes en grandeur et en population.

La Prusse se compose de douze provinces. Ce sont d'abord la Prusse orientale, la Prusse occidentale, le Brandebourg, la Poméranie, la Silésie, la Saxe et la Posmanie. Ces anciennes provinces sont désignées sous le nom de provinces orientales. Il faut y ajouter la Westphalie et la province Rhénane que la Prusse possède depuis 1814, le Hanovre, le Sleswig-Holstein et la Hesse-Nassau, qu'elle s'est annexés depuis peu d'années. L'Alsace-Lorraine fait partie de l'empire d'Allemagne et non de la Prusse.

La Prusse est un état de formation récente; c'est seulement en 1618, que la Prusse proprement dite vint se réunir au margraviat de Brandebourg; c'est seulement en 1701 que Frédéric Ier prit le nom de roi, et en 1742 que Frédéric II conquit la Silésie.

S'il est un pays en Europe auquel paraisse manquer la cohésion, l'unité physique et morale, c'est la Prusse, et cependant nous verrons que, dans les provinces orientales au moins, on trouve des libertés locales, une décentralisation qui n'a d'égale qu'en Angleterre.

La partie cisleithane de l'Autriche est formée d'un grand nombre d'Etats qui sont : les anciens royaumes de Bohême, de Dalmatie, de Galicie, les grands duchés de Haute et Basse Autriche, de Salzbourg, de Styrie, de Carinthie, de Carniole, de Bukovine, de Silésie, les margraviats de Moravie, d'Istrie, les comtés du Tyrol, de Goerz, le territoire de Vorarberg, enfin Trieste et sa banlieue.

Ces provinces ont une population et une étendue bien différentes. En Bohême, il y a 4,500,000 habitants; on en trouve 450,000 en Dalmatie, 2,000,000 en Moravie, dans la Carinthie 350,000, et dans le territoire de Vorarberg 104,000. L'archiduché d'Autriche, seul, a été divisé en deux grands duchés.

La partie Transleithane de l'empire d'Autriche comprend la Hongrie, la Transylvanie et la Croatie. La Hongrie compte

10,000,000 d'habitants, la Transylvanie en compte 2,000,000 et la Croatie 1,000,000. Ces trois Etats sont divisés en Comitats dont l'origine est très ancienne, puisqu'elle remonte, à Bela Ier, qui régnait en Hongrie, en 1061.

Nous comprendrons la Suisse parmi les États composés d'éléments anciens. La réforme de sa Constitution, en 1874, a fortement resserré le lien fédéral ; mais les vingt-deux cantons sont restés tels qu'ils étaient, différents en grandeur et en population. Ce sont : Appenzel, Argovie, Bâle, Berne, Fribourg, Saint-Gall, Genève, Glaris, Grisons, Lucerne, Neuchâtel, Schaffouse, Schwitz, Soleure, Tessin, Thurgovie, Unterwalden, Uri, Valais, Vaud, Zug et Zurich. On peut aujourd'hui les comparer aux vingt-deux provinces d'un même État.

Nous arrivons aux pays dans lesquels les divisions provinciales sont l'œuvre des lois modernes ; ce sont l'Espagne, le Portugal, l'Italie et la France.

Depuis 1870, l'Espagne a été divisée en quarante-neuf provinces, qui ont été découpées, sans avoir égard aux anciennes provinces ou royaumes, afin d'obvier aux tendances séparatistes si puissantes dans ce pays. Les anciennes dénominations ont même disparu, sauf dans les Asturies qui sont le berceau de la monarchie espagnole.

Ce qui a forcé l'Espagne à diviser ses anciennes provinces, c'est l'esprit politique qui animait certaines d'entre elles ; c'est la guerre civile, dont elles étaient trop souvent les centres d'action. Mais les Espagnols n'ont pas eu la pensée de détruire leurs libertés locales ; ils les ont simplement déplacées et transportées dans les nouvelles circonscriptions.

Le Portugal comprend un certain nombre d'anciennes provinces : Minho, Tras-os-Montes, Beira, Estramadure, Alemtéjo, Algarve. Ces provinces ne sont plus le siège de l'administration locale. Elles ont été divisées en vingt-un districts qui ont un peu moins de 200,000 habitants chacun.

Les anciens royaumes et duchés qui composaient l'Italie ont perdu toute autonomie ; le nouveau royaume est divisé en

provinces *(provincie)* que l'on peut comparer à nos départements.

Il est inutile d'insister sur les motifs de cette nouvelle division. Pas plus que l'Espagne, l'Italie n'a pensé que ces motifs fussent suffisants pour supprimer les libertés locales.

Tous les autres États que nous étudierons, ont également été divisés, par des lois modernes, en circonscriptions administratives Ce sont : la Bavière, la Saxe, les États Scandinaves et la Russie.

On voit que la plupart des nations de l'Europe, et ce sont les plus stables, ont conservé leurs anciennes divisions. Quoique l'étendue et la population en soient très différentes, elles n'en sont pas moins arrivées à l'unité politique.

En 1789, la Constituante partagea la France en parties à peu près égales ; elle crut trouver, dans cette division, un moyen de prévenir l'opposition que l'esprit provincial aurait pu faire aux réformes nombreuses et radicales qu'elle avait accomplies en quelques mois. Elle céda aussi à cet amour de la régularité et de l'égalité, même dans les choses physiques, qui a toujours animé la nation française, et qui l'animait alors plus que jamais. La division dn pays en départemnts n'empêcha pas la guerre civile d'éclater.

On peut, sans doute, regretter que la Constituante ne se soit pas bornée à diviser les trois ou quatre provinces trop grandes, ainsi qu'on l'a fait en Belgique pour la Flandre, et dans les Pays-Bas pour la Hollande ; à joindre aux provinces voisines les pays trop petits pour se procurer les ressources nécessaires à une bonne administration ; à détruire dans toutes les provinces l'inégalité du vote par ordres, et à leur imposer un même système d'administration, dont les pays d'États avaient conservé le modèle.

Il y avait autrefois en France un esprit provincial qui était une force pour le progrès ; il y avait un patriotisme local, sans lequel l'esprit national n'est, pour la grande masse des hommes, qu'une abstraction. On était non-seulement Français, mais encore Franc-Comtois, Breton ou Picard, et ces noms

unissaient les cœurs et les esprits. Cette force a été perdue. Mais est-il nécessaire, pour la retrouver, de rétablir les anciennes provinces, ainsi qu'on l'a proposé ? Ce rétablissement est-il possible ? nous ne le pensons pas.

La restauration des anciennes provinces serait considérée, à tort ou à raison, peu importe, comme un retour vers un passé, avec lequel la France a entendu rompre en 1789. Les départements sont devenus, depuis bientôt un siècle, le centre de nouveaux intérêts, de nouvelles habitudes ; il n'a manqué qu'un régime de libertés locales, pour que ces intérêts et ces habitudes formassent un véritable lien entre leurs habitants Il faut se rappeler aussi qu'un grand nombre de départements sont d'anciennes provinces, sous un nom nouveau ; que la loi de 1871 a rétabli le droit qui leur avait été donné, par la Constituante, de se concerter et de s'unir. Sous l'influence de ce droit, et s'il est accompagné de libertés suffisantes, on verra se constituer d'eux-mêmes, des groupes de départements, qui, comme les anciennes provinces, seront capables de grands travaux et de grandes associations administratives, littéraires, scientifiques, agricoles, etc.

On obtiendra naturellement, spontanément, et c'est ainsi que les choses durables se fondent, le résultat cherché par la Constituante : diviser les provinces tout en les conservant.

## § 2. — *Électorat provincial.*

Sous le rapport de l'électorat provincial, les pays de l'Europe se partagent en trois groupes : d'abord les pays qui, comme la France (loi du 10 aout 1871, art. 5), chargent les mêmes électeurs de nommer les conseillers provinciaux et les conseillers municipaux, ces pays sont : l'Italie (loi du 20 mars 1865, article 157), l'Espagne (loi provinciale et municipale du 20 août 1878, art. 7), la Suède (loi du 21 mars 1862, art. 3).

D'autres assimilent les électeurs provinciaux aux électeurs politiques, ce sont : la Belgique (code électoral, art. 77),

les Pays-Bas (loi du 6 juillet 1850), le Portugal (code administratif de 1878, art. 266 et 267).

Enfin, quelques pays soumettent les électeurs provinciaux à des conditions qui ne sont ni celles des électeurs politiques, ni celles des électeurs municipaux, ce sont, le Danemark, la Hongrie, la Prusse et la Bavière.

Les pays qui ont adopté un mode particulier d'électorat pour les assemblées provinciales, se sont fondés sur cette raison, que la province a des intérêts particuliers, que ceux qui l'habitent d'une manière permanente sont les seuls dont certains intérêts se confondent avec ceux de la province, et que, par conséquent, ils ont seuls le droit de prendre part à son administration. Les pays qui, comme la France, ont assimilé les électeurs provinciaux aux électeurs municipaux, sont partis d'une raison analogue.

Les conditions de l'électorat provincial varient considérablement, quelquefois même dans les diverses provinces d'un même pays; tantôt un cens plus ou moins élevé est exigé, tantôt on voit intervenir des classes privilégiées d'électeurs. Il serait assez inutile d'étudier ces conditions électorales, dans le but d'en tirer un profit pour la France; le suffrage universel semble établi chez nous d'une manière définitive; toute la question est de l'organiser dans les meilleures conditions possibles.

## § 3. — *Indemnité aux représentants de la province.*

Il nous semble qu'en France on confond deux choses qui sont distinctes: la rétribution d'un service public, ce qui est l'opposé de la gratuité, et l'indemnité due à tout citoyen qui, pour remplir une charge publique, est obligé de supporter des frais de déplacement. Cette indemnité est refusée non-seulement aux conseillers généraux, mais encore aux membres de la commission départementale.

Dans la plupart des autres pays, la loi accorde une indemnité de déplacement et de séjour, aux citoyens qui remplissent les charges publiques; on ne pense pas que la société doive leur rendre ces charges onéreuses, qu'elle doive leur demander autre chose que du dévouement et une partie de leur temps. On pense que l'indemnité, qui leur est accordée, autorise les électeurs à exiger de leurs mandataires plus de zèle et d'assiduité. Même en Angleterre, les magistrats de paix (*justices of the peace*) sont défrayés de leurs dépenses pendant les sessions trimestrielles, et cependant ces magistrats sont des propriétaires fonciers, la plupart fort riches. Les pays de l'Europe dans lesquels les membres des assemblées provinciales, ou ceux des commissions permanentes ne reçoivent pas d'indemnité, forment l'exception.

En Suède, les membres de la Landsting (assemblée provinciale) touchent des frais de voyage.

En Belgique, les conseillers provinciaux, qui sont éloignés du chef-lieu d'au moins un demi-myriamètre, reçoivent une indemnité de 1 fr. 50 par cinq kilomètres, et de 5 fr. par jour, pendant la durée de la session. Les membres de la députation permanente touchent un traitement qui a été porté à 5,000 fr. en 1874. De ce traitement, la moitié est laissée à un fonds de présence qui se partage, tous les trois mois, entre les membres, suivant le nombre des séances auxquelles ils ont assisté (loi provinciale art. 105).

Dans les Pays-Bas, les membres des États provinciaux, qui n'habitent pas la ville où siège l'État provincial, ont droit à une indemnité pour frais de voyage et de séjour. Les membres de la commission permanente touchent un traitement annuel, dont une moitié est fixe et l'autre est répartie, comme en Belgique, d'après la feuille de présence.

En Italie, la députation provinciale peut voter une somme qui se divise entre ses membres et entre les membres de la commission provinciale, sous forme de jetons de présence, comme indemnité de voyage et de séjour, lorsqu'ils n'habitent pas le chef-lieu de la province.

En Espagne, chacun des membres de la commission provinciale reçoit nne indemnité fixée par la députation provinciale, et qui varie de 3 à 5,000 fr. suivant la classe à laquelle appartient la province.

En Portugal, les membres de la commission exécutive seuls reçoivent une indemnité fixée par la junte provinciale.

En Autriche (Cisleithanie), les membres des comités permanents touchent une indemnité fixée par les diètes.

En Bavière, la diète de cercle peut allouer aux membres du comité permanent, une indemnité sur les fonds du cercle.

Enfin, en Prusse, les membres du comité provincial reçoivent une indemnité fixée par la diète.

Nous ne voyons guère que la France et la Hongrie, qui fassent exception à cette règle d'allouer une indemnité, au moins aux membres de la commission permanente.

## § 4.— *Liberté de réunion des Conseils provinciaux*

Dans la plupart des pays, les Conseils provinciaux se réunissent, comme en France depuis 1871, à des époques déterminées par la loi, et non à des jours fixés par le pouvoir central.

En France, des sessions extraordinaires peuvent avoir lieu, si les deux tiers des membres en adressent la demande écrite au président; dans ce cas, le préfet doit convoquer d'urgence.

En Italie, le conseil provincial peut se réunir en session extraordinaire sur sa propre initiative, ou sur la demande de sa députation.

En Suisse, des sessions extraordinaires peuvent avoir lieu sur la convocation du président du Grand-conseil, ou sur celle du Conseil exécutif.

En Prusse, la diète de cercle doit être convoquée par le Landrath, lorsque la réunion est demandée par le quart des députés, ou par le comité de cercle.

Ailleurs, la réunion des assemblées provinciales doit être autorisée par le gouvernement.

## § 5. — *Vérification des pouvoirs.*

La loi de 1871 avait donné, à nos Conseils généraux, le droit de vérifier les pouvoirs de leurs membres. Ce droit, qui leur a été retiré en 1875, existe chez presque toutes les autres nations. Nous citerons la Russie, l'Autriche, la Hongrie, la Suisse, la Belgique, les Pays-Bas, chez lesquels l'assemblée statue d'une manière souveraine, sur toutes les contestations qui peuvent naître à propos des élections provinciales.

En Italie, c'est la députation permanente qui vérifie la régularité des opérations électorales, et qui statue sur les contestations. On peut appeler de ses décisions devant le Conseil provincial, qui décide en dernier ressort.

En Espagne, un recours est ouvert devant la cour d'appel du ressort *(audiencia)*, contre les annulations d'élections prononcées par l'assemblée.

En Prusse, la diète provinciale statue sur l'élection de ses membres, sauf recours devant le tribunal administratif supérieur. La diète de cercle statue également sur l'élection de ses membres, sauf recours au tribunal administratif de district, dont trois membres sur cinq sont nommés par la diète provinciale.

## § 6. — *Election du Bureau.*

La législation varie beaucoup sur l'élection du bureau des assemblées provinciales. Dans un certain nombre de pays, comme en France, l'assemblée élit son bureau tout entier, ce sont : l'Italie, le Portugal, la Hongrie, la Suisse, la Bavière et la Prusse.

En Belgique, l'assemblée élit son président et son vice-président, mais le secrétaire ou greffier provincial est un fonctionnaire rétribué, nommé par le roi sur une liste triple de candidats, dressée par la députation permanente.

En Russie, l'assemblée est présidée par le maréchal de la noblesse, lequel est élu par l'assemblée de la noblesse.

Dans les autres pays, c'est le pouvoir central qui nomme le bureau des assemblées provinciales.

Un commissaire du roi, avec voix consultative, préside l'assemblée dans les Pays-Bas ; un greffier provincial est nommé par le gouvernement, sur une liste de trois noms présentée par la commission permanente.

En Espagne, le gouverneur préside avec voix délibérative.

En Autriche, le président et le vice-président sont nommés par l'empereur.

En Prusse, la Diète de Cercle est présidée par le Landrath, qui est un fonctionnaire de l'État, mais pour la nomination duquel la Diète fait des propositions.

En Saxe, le conseil de Cercle se réunit sous la présidence du directeur de Cercle, nommé par le roi. La diète de district se réunit sous la présidence du Grand-bailli.

## § 7. — *Liberté du pouvoir provincial délibérant.*

Les intérêts locaux, sur lesquels le pouvoir provincial délibérant peut s'exercer, sont à peu près les mêmes dans tous les pays de l'Europe, ce sont : la répartition des impôts directs, entre les circonscriptions dont se composent les provinces; la création et l'entretien, d'établissements publics, d'écoles, de prisons ; la confection et l'entretien de routes ; l'administration des biens appartenant à la province.

Nous ne nous occuperons, dans ce paragraphe, ni du droit des assemblées provinciales de nommer des fonctionnaires, ni de la tutelle qui leur est confiée sur les communes, ni de leurs autres attributions, en dehors de la délibération sur la gestion des intérêts provinciaux. Parmi les intérêts sur lesquels les assemblées provinciales sont appelées à délibérer, les uns sont réglés par elles d'une manière définitive, par des délibérations réglementaires ; sur les autres, les assemblées provinciales n'émettent que de simples propositions, qui ne deviennent exécutoires qu'après autorisation du pouvoir central.

Dans le premier cas, il y a liberté, autonomie provinciale ;

dans le second cas, il y a tutelle. Là où commence la tutelle finit la liberté, et réciproquement; les questions de liberté et de tutelle, en ce qui touche le pouvoir provincial délibérant, sont corrélatives; elles ne peuvent se traiter séparément, car lorsqu'on aura fait la part de la liberté, le domaine de la tutelle sera par là même déterminé. Nous traiterons donc ces deux questions simultanément.

Mais auparavant, il est nécessaire de bien définir ce qu'il faut entendre par tutelle et par liberté.

La Constituante de 1789 avait soumis les assemblées de département, soit à l'autorité du roi, soit à son inspection, suivant les cas. Nous avons montré que, dans le premier cas, ces assemblées ne pouvaient exécuter leurs délibérations et décisions sans l'autorisation préalable du roi; que, dans le second cas, leurs délibérations étaient exécutoires de plein droit; et qu'elles ne pouvaient être annulées et suspendues que pour cause de violation de la loi.

Voilà la vraie distinction entre la tutelle et la liberté. Ce qui constitue la tutelle administrative, c'est la nécessité de l'autorisation préalable, pour passer de la délibération à l'action; ce qui constituer la liberté, c'est le droit de se passer de cette autorisation. De même que le citoyen n'en reste pas moins libre, parce que ses actes peuvent être déférés aux tribunaux, dans le cas où il a violé la loi, de même les pouvoirs locaux n'en restent pas moins libres, parce que leurs actes peuvent être annulés par le pouvoir central, pour cause de violation de la loi, pourvu qu'un tribunal, et non le pouvoir exécutif lui-même, soit juge de cette violation.

On a soutenu que le mot tutelle était impropre, qu'il ne pouvait s'appliquer, en France, au régime actuel des départements et des communes, et l'on en conclut que les départements et les communes n'étant pas en tutelle, il n'y a pas lieu de les émanciper. « D'après le code civil, dit-on, le tuteur gère seul et directement les affaires du mineur, tandis que d'après les lois de 1837 et de 1838, les départements et les communes, représentés par leurs conseils électifs, avaient déjà

la plénitude de l'initiative; l'autorité supérieure n'exerçant qu'un simple droit de surveillance et de veto (1). »

On oublie que, dans le titre de la tutelle, le code civil parle aussi du mineur émancipé qui ne peut, sans autorisation, intenter une action immobilière, ni même y défendre; qui ne peut emprunter, vendre ou aliéner ses immeubles, passer des baux dont la durée excède neuf années; et qui est en tutelle pour tous ces actes.

Le mineur émancipé peut faire, tout seul, les actes de pure administration, recevoir ses revenus, donner décharge, consentir des baux de neuf années; il est libre pour tous ceux-là. C'est la situation du département et de la commune; ils sont en tutelle pour certains actes et libres pour d'autres. Le Code civil reconnaît donc des degrés dans la tutelle, et, d'après lui, un mineur n'est pas seulement celui dont un tuteur gère toutes les affaires.

D'ailleurs, le code civil en réglant le titre de la tutelle n'a pu avoir l'intention d'interdire le mot tutelle en dehors du sens spécial qu'il a dans ce titre. Si chaque mot d'une langue ne pouvait être pris que dans un sens étroitement limité, il faudrait non pas 60,000 mots pour composer une langue, mais 60,000,000, et l'on s'y perdrait. Les mots d'une langue indiquent des genres, dont on définit les espèces au moyen de qualificatifs qu'on y ajoute. La tutelle *administrative* est une espèce de tutelle, à côté des deux autres espèces définies par le Code civil. Toute personne qui, sur certains points, ne jouit pas de la plénitude des droits civils, est un mineur sur ces points.

Une commune ou un département sont en tutelle, quand ils ont besoin d'une autorisation préalable pour passer de la délibération à l'action; un département est en tutelle, même quand il peut prendre des décisions, mais lorsqu'il ne peut les exécuter lui-même. En France il manque au département l'action, c'est-à-dire la moitié de la vie, et la moitié la plus essentielle.

(1) Ducrocq, *Cours de droit administratif*, t. 1, § 99.

Il faut bien distinguer l'inspection ou le contrôle, qui a pour but le rappel aux lois, de la tutelle qui a pour but de sauvegarder une corporation d'habitants, contre une mauvaise administration de ses intérêts.

Ces explications étaient nécessaires pour apprécier sûrement, quel est le degré de liberté dont jouissent les pouvoirs provinciaux, et à quel degré de tutelle ils sont soumis. Il ne faut pas oublier que la liberté délibérative n'est pas la seule mesure de la liberté provinciale, et que la liberté exécutive doit aussi entrer en ligne de compte.

En France, depuis les lois de 1866 et de 1871, le Conseil général statue définitivement sur la plupart des intérêts départementaux, et spécialement : sur l'acquisition, l'aliénation et l'échange des propriétés départementales mobilières et immobilières, quand ces propriétés ne sont pas affectées à un service public ; sur le mode de gestion des propriétés départementales, sur les baux de ces propriétés, quelle qu'en soit la durée; sur le classement, la direction et la confection des routes départementales ; sur les projets, plans et devis de tous travaux à exécuter avec les fonds départementaux et désignation des services auxquels ces travaux seront confiés; sur la création d'institutions départementales d'asssistance publique et sur le service dans ces établissements, etc. (1).

Le conseil général vote des centimes extraordinaires, dans les limites du maximum fixé annuellement par la loi de finances ; il peut également voter des emprunts départementaux, remboursables dans un délai qui ne peut excéder quinze ans.

« Les délibérations, par lesquelles les conseils généraux statuent définitivement, sont exécutoires si, dans le délai de vingt jours, à partir de la clôture de la session, le préfet n'en a pas demandé l'annulation pour excès de pouvoir, ou pour violation d'une disposition de la loi ou d'un règlement d'administration publique » (art. 47, loi du 10 août 1871).

(1) Voir la liste complète des objets sur lesquels porte la décision du Conseil général, pages 144 et 165.

Voilà le domaine de la liberté délibérative dans nos départements. Il n'y a d'exception à cette liberté que sur trois points : 1° Sur l'acquisition ou l'aliénation des propriétés départementales ; 2° sur le changement de destination de ces propriétés, quand elles sont affectées à un service public ; 3° sur la part contributive du département, dans les travaux exécutés par l'État et qui intéressent le département. Le conseil général délibère seulement, sur quelques autres points, mais qui touchent aux intérêts communaux.

La loi de 1871 ne parle pas d'autorisation préalable, c'est-à-dire de tutelle, à propos de ces délibérations, cependant elle permet au chef de l'État d'en suspendre indéfiniment l'exécution, par un décret motivé, alors même qu'elles ne sont entachées ni d'excès de pouvoir, ni de violation de la loi (art. 49). Elle n'établit pas le régime de l'autorisation préalable obligatoire, mais de l'autorisation préalable facultative.

En Belgique, l'assemblée provinciale jouit d'une liberté moins grande que notre conseil général, en ce qui touche le règlement des intérêts ; nous verrons que sur d'autres points, sa liberté est beaucoup plus étendue. Toutes les délibérations sur le budget des dépenses, sur les voies et moyens, sur les emprunts, sont soumises à l'approbation du roi, avant de pouvoir être exécutées. Le gouverneur peut aussi déférer à l'approbation du roi, les délibérations qui concernent les acquisitions, aliénations ou transactions, dont la valeur excède 10,000 fr. ; la construction des routes, canaux, etc., excédant 50,000 fr. ; les règlements provinciaux et les ordonnances de police (loi de 1870).

Enfin, le roi peut annuler les actes des conseils, qui sortent de leurs attributions ou qui blessent l'intérêt général. On comprend tout ce que ces derniers mots permettent d'arbitraire, et la loi ne corrige pas cet arbitraire en ajoutant, que le gouverneur doit notifier son recours au roi dans les dix jours de la délibération, et que le roi doit statuer dans les trente jours qui suivent cette notification. La sagesse seule du gouvernement belge a permis d'éviter les abus.

L'État provincial, dans les Pays-Bas, exerce son pouvoir délibératif à peu près dans les mêmes conditions qu'en Belgique. L'approbation du roi est nécessaire, pour le budget des recettes et des dépenses, pour les emprunts, pour les achats, aliénations et échanges d'immeubles, pour l'acceptation des dons et legs, pour le règlement intérieur de l'assemblée. Le commissaire du roi peut suspendre les décisions de l'État provincial et les déférer au roi, s'il les juge contraires à la loi ou à l'intérêt général, et, dans ce cas, le roi peut, dans le délai d'un an, en prononcer l'annulation.

Les conseils provinciaux de l'Italie jouissent d'une grande liberté délibérative; ils règlent le budget provincial, ils prennent des décisions sur ce qui concerne les routes, les canaux et les cours d'eau de la province, les emprunts, les règlements d'administration pour la province ou pour les établissements qui dépendent d'elle, etc. Toutes ces délibérations sont définitives, sauf le cas de violation de la loi.

Sont soumises à l'approbation du préfet, les délibérations qui concernent les intérêts communaux, celles qui engagent les finances provinciales pour plus de cinq ans, celles qui sont relatives à la création d'établissements publics à la charge de la province (art. 190 à 194). Les délibérations, qui apportent des modifications au parcours des routes ou des cours d'eau à travers plusieurs provinces, doivent être soumises à l'approbation du ministre des travaux publics.

En Espagne, le pouvoir délibératif provincial est plus grand qu'en France. La Députation provinciale est chargée, conformément à l'article 86 de la Constitution, de l'administration des intérêts particuliers à la province. Les délibérations sont toutes exécutoires au même titre; aucune n'a besoin d'autorisation préalable. L'exécution peut être suspendue dans deux cas seulement, pour cause d'incompétence ou pour violation de la loi. Le gouvernement doit statuer dans un délai déterminé, seul ou après avis du conseil d'Etat; un recours au conseil d'Etat, par voix contentieuse, est permis (art. 47 à 54).

Toute personne qui se prétend lésée par une décision de la

Députation provinciale, peut former un recours devant les tribunaux ordinaires, qui suspendent la décision, s'ils estiment qu'il y a lieu d'éviter un préjudice irréparable. La suspension judiciaire est examinée par le gouvernement, et jugée en dernier ressort par le Conseil d'État.

Cette législation très libérale est accompagnée d'une grande responsabilité des membres de la Députation provinciale, et d'un ensemble de pénalités, qui permettent au gouvernement de réprimer les abus.

Le titre III de la loi provinciale règle spécialement cette responsabilité. Le gouvernement peut prononcer la réprimande, l'amende, ou la suspension, contre les députés provinciaux, pour infraction manifeste à la loi ou excès de pouvoir ; pour négligence ou omission dans l'accomplissement de leurs charges. La révocation des députés provinciaux, emportant l'inéligibilité pendant six ans au moins, ne peut être prononcée que par décision de la cour d'appel (*audiencia*). Le tribunal suprême statue en dernier ressort (art. 94).

La junte générale, en Portugal, administre tous les intérêts du district ; elle vote le budget qui est préparé par les soins de la commission permanente.

Doivent être soumis à l'approbation du gouvernement : l'aliénation et l'acquisition d'immeubles, les emprunts, la destitution des employés du district.

Les autres délibérations ne peuvent être annulées que pour vice de forme ou pour atteinte portée au droit des tiers, et seulement par le tribunal administratif de district.

En Autriche (Cisleithanie), les diètes provinciales ont des attributions plus étendues que celles de nos conseils généraux et des assemblées provinciales des autres pays de l'Europe.

La diète de la basse Autriche, que nous citerons comme exemple, statue sur tout ce qui concerne : le budget et les comptes-rendus financiers de la province ; les impositions et leur emploi ; les édifices publics ; les établissements de bienfaisance dotés par les fonds provinciaux, et l'agriculture. La diète statue encore, dans les limites fixées par les lois générales, sur

les affaires communales, sur les affaires scolaires et ecclésiastiques, sur les réquisitions pour le service militaire.

Les lois qui règlent l'administration des provinces semblent donner à leurs assemblées le droit de faire des lois; mais ce droit, qui porte seulement sur des points accessoires, est accompagné d'un droit de tutelle générale; la sanction de l'empereur est nécessaire pour donner force de loi à toute délibération; ce qui veut dire, qu'aucune délibération de la diète ne peut être mise à exécution avant l'autorisation de l'empereur.

En outre, le gouvernement nomme le président et le vice-président de la Diète; et toute proposition présentée par lui doit être mise d'abord en discussion.

En Hongrie aussi, la compétence des assemblées de Comitat est plus grande que celle de nos assemblées départementales, principalement en ce qui concerne la nomination des fonctionnaires du Comitat. Cette compétence, plus étendue autrefois, a été restreinte au rôle d'une assemblée délibérante; les attributions exécutives ont été données à un comité d'administration.

La loi XIV de 1876 a fait rentrer le service sanitaire, qui comprend les aliénés, la vaccine, les nourrices, etc., dans les attributions de l'Etat.

Les délibérations de l'assemblée de Comitat, concernant les impôts, les emprunts, le budget, les aliénations et acquisitions d'immeubles, doivent être approuvées par le gouvernement.

Le Grand-Conseil des cantons Suisses a des attributions plus étendues que celles des assemblées provinciales des autres pays, et notamment de la France. Au point de vue de la centralisation, la nation Suisse est restée à la fédération, qui est une forme de l'unité, et qu'il faut se garder de confondre avec la confédération. Les assemblées cantonales peuvent délibérer, dans les limites fixées par les lois fédérales, sur des points qui, ailleurs, sont de la compétence du pouvoir central; par exemple, sur les traités de canton à canton, pour le règlement de leurs affaires communes; mais ces traités sont soumis à l'approbation du gouvernement fédéral. Il faut ajouter

que le tribunal fédéral connaît des conflits de compétence, entre les autorités fédérales et les autorités cantonales. C'est donc une autorité centrale, qui juge si une affaire doit être enlevée à la compétence cantonale.

En Prusse, les diètes provinciales délibèrent et statuent sur les affaires qui intéressent la province ; elles déterminent aussi les principes qui doivent présider à l'administration des affaires provinciales art. (34-40). Elles ont d'importantes attributions en ce qui concerne la nomination des fonctionnaires. Doivent recevoir l'approbation des ministres, les délibérations qui se rapportent : aux impositions provinciales quand elles s'élèvent à plus de 25 °/o du produit total des impôts directs de l'Etat ; à l'augmentation des impositions provinciales, lorsque les impôts nouveaux doivent avoir une durée de plus de cinq ans ; aux emprunts ; aux règlements concernant les maisons de correction, d'aliénés, de sourds-muets, d'aveugles ; aux règlements sur le mode de nomination, de révocation ou de mise à la retraite des fonctionnaires provinciaux. Les autres délibérations ne sont soumises qu'au contrôle de l'État. Le président supérieur a le droit d'attaquer toute décision de la diète provinciale pour cause d'incompétence ou de violation de la loi. C'est le tribunal administratif supérieur qui statue.

Nous avons indiqué (1) les attributions des diètes de Cercles. Certaines de ces attributions sont soumises, soit à la tutelle du roi, soit à celle des ministres, soit à celle des conseils de district.

Sont soumis à l'approbation du roi : les statuts et règlements ; sont soumis à l'approbation du ministre, les impôts s'élevant à plus de 50 °/o du produit total des impôts de l'Etat ; sont soumis à l'approbation des conseils de district, les aliénations immobilières, les emprunts, les impositions nouvelles pour plus de cinq années (Loi de 1872, art. 76 — Loi de 1875, art. 68).

(1) Page 194.

En Bavière, toutes les délibérations des diètes de Cercle sont soumises à l'approbation du roi. Toutes celles des diètes de district sont soumises à l'approbation de la régence de cercle.

En Saxe, les délibérations relatives à l'emploi de la fortune du district, doivent être approuvées par le directeur de district.

Dans les pays scandinaves, le pouvoir décisif des assemblées provinciales est peu considérable. En Suède, les délibérations de la Landsting sont soumises, tantôt à l'approbation du roi, tantôt à celle du gouverneur. Il n'y a d'exception que pour le règlement intérieur du conseil, pour le droit de vérifier l'élection de ses membres, et pour la nomination des fonctionnaires provinciaux. En Norwège, l'assemblée provinciale, formée des commissions exécutives des communes de l'*amt*, se réunit une fois par an, pour répartir les contributions et voter les dépenses d'intérêt général. Les autres décisions appartiennent au représentant du pouvoir central. En Danemark, le conseil de bailliage règle les affaires du bailliage, chemins, hôpitaux, etc., il répartit les dépenses et il vote le budget.

L'approbation du ministre de l'intérieur est nécessaire pour l'augmentation d'un cinquième, sur l'impôt moyen des trois années précédentes ; pour l'aliénation ou l'acquisition d'immeubles ; pour les emprunts.

## § 8. — *Droit de dissolution des assemblées provinciales.*

Dans quelques États de l'Europe, les assemblées provinciales ne peuvent être ni dissoutes ni suspendues par le pouvoir central ; ce sont : la Belgique, la Hollande, la Hongrie et la Suède.

En Espagne, la dissolution de la députation provinciale ne peut être prononcée que par décision des tribunaux ordinaires (art. 91 et 93), c'est-à-dire pour incompétence ou pour violation de la loi.

## § 9. — *Commission permanente et pouvoir exécutif dans la province.*

Une des attributions les plus importantes des conseils provinciaux, est celle qui les fait participer au pouvoir exécutif provincial, et qui, dans certains pays, le leur donne tout entier.

La France n'a organisé sa commission départementale qu'en 1871, et nous verrons qu'elle vient au dernier rang, pour les attributions qu'elle lui a données.

En Suisse, la nomination d'un Conseil exécutif dans le canton date de l'époque où ce pays conquit son indépendance.

En Hollande et en Belgique, la commission permanente date de 1815, époque à laquelle remonte leur Constitution commune. La Belgique, en 1836, ne fit que réformer ses institutions provinciales.

En Portugal, la commission permanente remonte à 1826, année où furent restaurées les libertés de ce pays.

En Bavière, elle date de 1852;

En Italie, de 1859;

En Russie, de 1861;

En Espagne et en Hongrie, de 1870;

En Prusse, de 1872 et 1875.

L'expérience avait donc déjà prononcé, lorsque notre loi de 1871 sur les conseils généraux fut discutée, et l'on aurait de la peine à comprendre la résistance que la commission départementale rencontra pour entrer, même avec de minimes attributions, dans notre organisation locale, si l'on ne connaissait les intérêts politiques des partis, et leurs doctrines sur le rôle du gouvernement, lorsqu'ils sont au pouvoir. Aujourd'hui, la France est un des seuls pays de l'Europe où le pouvoir exécutif provincial ne soit pas partagé entre l'assemblée provinciale, un comité nommé par cette assemblée, et le représentant du pouvoir central.

Pour se rendre compte du rôle des assemblées et des

commissions provinciales dans le pouvoir exécutif, il est nécessaire de définir ce pouvoir. Il ne consiste pas, à faire par soi-même. Un préfet n'exécute pas plus les chemins de son département que le Président de la République n'exécute ceux de la France. L'exécution proprement dite est le fait des ouvriers appartenant aux divers corps de métiers, nécessaires à la construction d'un bâtiment ou d'une route.

Le pouvoir exécutif, c'est le pouvoir de donner des ordres, de commander aux agents d'exécution, qui sont non-seulement les ouvriers et les manœuvres, mais encore les agents intermédiaires chargés de transmettre les ordres qu'ils reçoivent de l'autorité supérieure, et de diriger, de surveiller ceux qui exécutent réellement les travaux. Une assemblée, ou une commission ayant le droit de nommer, de révoquer et d'appointer les agents secondaires d'exécution, participe au pouvoir exécutif, quand même elle ne donnerait pas d'ordres directs à ces agents, car il est certain qu'elle exerce sur eux un pouvoir tacite, qui les force à se conformer à sa volonté.

En France, l'article 45 de la loi de 1871 n'accorde au conseil général que le droit de déterminer les conditions, auxquelles seront tenus de satisfaire les candidats, qui voudront entrer dans les fonctions exclusivement rétribuées sur les fonds départementaux, et de fixer les régles des concours d'après lesquelles les nominations devront être faites. Cette loi n'a point admis que le pouvoir exécutif, dans le département, appartînt en commun au préfet et à la commission départementale. On a même écarté l'expression de commission permanente, ce qui aurait rappelé la condition, imposée en Belgique aux membres de la députation, de résider au chef-lieu (1).

La tutelle exécutive, organisée par la loi de pluviôse an VIII, est donc restée complète. Le préfet nomme et révoque les fonctionnaires payés sur les fonds du département, à moins qu'ils ne soient nommés et révoqués par le pouvoir central. Il est chargé de préparer toutes les affaires qui seront sou-

(1) V. Rapport de M. Savary, du 12 juin 1871.

mises aux délibérations du conseil général ; seul, il donne des ordres aux agents de l'exécution ; seul, il règle tous les détails journaliers que cette exécution comporte.

En Italie, « il appartient au conseil provincial, en conformité des lois et règlements, de pourvoir par ses délibérations à la nomination, suspension et révocation des employés provinciaux » (loi du 20 mars 1865, art. 172, § 18).

« Le conseil provincial a des employés qui lui sont propres ; les chefs de service sont nommés par le conseil provincial; les autres employés, par la députation. » (*Ibidem*, art. 190.) Ces employés ne dépendent que de l'assemblée et de la députation; ils sont entièrement distincts des employés nommés par le préfet et qui sont chargés des affaires ressortissant de l'État; des locaux à part, dans les hôtels de préfecture, sont affectés aux employés provinciaux.

« La députation provinciale est composée du préfet, qui la convoque et la préside, et des membres élus par le conseil provincial à la majorité absolue des suffrages » (art. 179).

« La députation provinciale :

1° Représente le conseil dans l'intervalle de ses sessions ;

2° Pourvoit à l'exécution des délibérations du conseil provincial ;

3° Prépare le budget des recettes et des dépenses ;

4° Suspend les employés des bureaux et des établissements provinciaux, sauf à en référer au Conseil ;

5° Nomme, suspend, révoque les employés salariés à la charge de la province ;

6° Intervient au contrat et détermine les clauses, conformément aux délibérations du conseil ;

7 Délibère sur la distribution des sommes portées au budget pour les dépenses imprévues, et sur le virement d'un article à un autre de la même catégorie ;

8° Fait les actes conservatoires des droits de la province ;

9° En cas d'urgence, fait les actes et donne les avis réservés au Conseil, en informant celui-ci dans sa première séance ;

10° Accomplit les études préparatoires des affaires à soumettre aux délibérations du Conseil;

11° Rend annuellement compte au Conseil, de son administration ;

12° Exerce, envers les communes, les associations et les œuvres pies, les attributions de tutelle que la loi lui confie;

13° Rassemble chaque année, dans un rapport général, toutes les notices statistiques relatives à l'administration de la province, et les soumet tant au gouvernement qu'au conseil provincial, dans les formes établies par les règlements généraux ;

14° Donne son avis au préfet, toutes les fois qu'elle en est requise. » (*Ibid.*, art. 180);

« Le préfet, en sa qualité de président de la députation provinciale :

1° Représente la province en justice ;

2° Procède, au sujet des contraventions aux règlements provinciaux, conformément aux articles 147, 148 et 149 ;

3° Signe les actes relatifs aux intérêts de l'administration provinciale ;

4° Exerce la surveillance sur les bureaux et les employés provinciaux ;

5° Assiste aux enchères, en personne ou par l'intermédiaire d'un des membres de la députation provinciale, qu'il aura délégué ;

6° Signe les mandats concurremment avec un membre de la députation provinciale. »

On voit quel rôle minime joue le préfet dans le pouvoir exécutif de la province. Il ne décide jamais par lui-même, il se borne à signer les pièces, pour leur donner un caractère officiel, et à s'assurer que les employés des bureaux et autres agents arrivent à l'heure exacte, travaillent avec assiduité et se conforment aux ordres de la députation.

Un *Règlement d'ordre et de service intérieur* (1), en date du

(1) Ce règlement a été reproduit par M. Ferrand dans l'appendice de son ouvrage sur les *Institutions administratives en France et à l'étranger*, page 180.

21 août 1871, détermine bien tous les détails pratiques de cette organisation.

« Art. 2. — La députation élit dans son sein et à la majorité des suffrages, un député qui porte le titre de Directeur. Ce député reste en fonctions pendant trois mois, mais il peut être maintenu. La surveillance des bureaux provinciaux, la signature des mandats, le contrôle de l'économat, sont dans les attributions du député-directeur.

» Art. 3. — Pour l'étude des affaires, la députation provinciale se partage en quatre commissions permanentes, ayant pour compétence, l'administration et le contentieux, les finances, l'instruction publique et l'assistance publique, enfin les constructions, routes, eaux et forêts.

» Art. 8. — Sont de la compétence de la commission administrative et du contentieux : la nomination, la suspension, la révocation des employés; le contentieux; la préparation des règlements; la création et l'organisation des nouveaux établissements provinciaux, etc.

» Art. 9. — Sont de la compétence de la commission des finances : le budget, les emprunts, la trésorerie, les dépenses des communes, etc.

» Art. 10. — Sont de la compétence de la commission d'instruction et d'assistance : l'instruction secondaire et technique, l'inspection des écoles, la surveillance des établissements d'assistance, l'allocation des secours pour tout ce qui se rapporte aux institutions locales, etc.

» Art. 11. — Il appartient à la commission des travaux, de traiter toutes les affaires relatives aux ponts et passages, à l'entretien des routes construites, à la construction des nouvelles routes, aux concessions et autorisations, ayant pour objet la création d'ouvrages d'art ou de travaux de toute nature, etc.

» Art. 12. — Toutes les fois qu'il s'agit d'affaires qui, sous des rapports différents, peuvent être de la compétence de plusieurs commissions, ces affaires doivent être étudiées par chacune des commissions intéressées.

» Art. 14. — La députation se réunira en séance ordinaire deux fois par semaine, pour traiter, soit les affaires concernant spécialement l'administration provinciale, soit les affaires qui ont trait à la tutelle des communes et des œuvres pies.

» Art. 15. — Des séances extraordinaires auront lieu toutes les fois qu'il en sera besoin.

» Art. 16. — Le préfet, président, règle la discussion.

» Art. 18. — Les députés suppléants peuvent assister aux séances, ils ont droit de prendre la parole; toutefois, ils n'ont voix délibérative que lorsqu'il s'agit d'affaires dans lesquelles ils ont été nommés rapporteurs, et quand ils occupent la place d'un des députés titulaires absent.

» Art. 22. — Chaque député a le droit de faire toutes les propositions qu'il croit utiles, quoiqu'elles ne soient pas portées sur l'ordre de jour. La discussion devra toutefois être remise à la séance suivante, sauf en cas d'urgence. »

Nous avons voulu donner le texte même des articles de la loi du 21 mars 1865, et du règlement du 21 août 1871, qui déterminent les attributions du pouvoir exécutif provincial en Italie, afin qu'on ne nous accusât pas d'avoir exagéré, sur un seul point, le pouvoir du conseil provincial et celui de la députation. Cette organisation nous fera d'ailleurs comprendre celles que nous allons rencontrer en Belgique, en Hollande, en Autriche, etc., et qui lui sont presque identiques.

En Belgique, le conseil provincial nomme tous les employés provinciaux, à l'exception de ceux dont elle laisse la nomination à la députation permanente. La députation délibère sur tout ce qui concerne l'exécution des décisions du conseil; le gouverneur ne peut donner aucun ordre qui n'ait été délibéré par elle. La députation peut défendre en justice à toute action intentée contre la province; elle peut intenter, sans délibération préalable du conseil, les actions relatives aux biens meubles, les actions possessoires et faire tous actes conservatoires.

Le gouverneur n'est donc en Belgique, au point de vue des intérêts provinciaux, qu'un agent de transmission des or-

dres de la députation. Cependant, il faut ajouter qu'il préside la députation avec voix délibérative. C'est lui qui donne les ordres aux bureaux, et c'est dans ce sens qu'il est chargé de l'exécution; mais ces ordres ne sont donnés qu'en vertu de décisions prises chaque jour par la députation. Il a un recours devant le roi contre ces décisions, qui deviennent exécutoires au bout de 40 jours, si le gouvernement n'a pas statué.

Dans les Pays-Bas, la commission permanente est seule chargée de la nomination des fonctionnaires de la province. Non-seulement elle les nomme et les révoque, mais elle gère les propriétés et les revenus de la province; elle passe les baux, elle représente la province en justice. Le commissaire du roi se borne à la présider avec voix délibérative, et à signer toutes les pièces émanant des États de la province. Il ne peut faire, ni commander, aucun acte qui n'ait été préalablement décidé par la commission. Il n'est donc qu'un agent de transmission des ordres du pouvoir provincial.

En Espagne, la députation (assemblée provinciale) nomme et révoque les employés et fixe leurs traitements. La révocation des fonctionnaires de l'enseignement est soumise à des règles spéciales. Le chef du secrétariat, nommé après un concours, prépare les affaires de la députation et de la commission; il tient la correspondance; il signe les pièces officielles avec le président de la députation. L'assemblée provinciale a donc une part considérable dans le pouvoir exécutif. La part de la commission s'en trouve amoindrie; mais, nous verrons que d'un autre côté, elle s'augmente d'attributions consultatives et contentieuses importantes.

La commission provinciale surveille l'exécution des délibérations de la députation, qu'elle remplace en son absence.

Le gouverneur est chargé de faire exécuter les décisions de la commission, qu'il préside avec voix consultative. Il peut en suspendre l'exécution dans les termes prescrits par la loi. Il agit comme représentant de la province, dans les actions à

intenter ou à soutenir, dans les contrats, dans les enquêtes. Il peut prendre des arrêtés, il peut obvier aux oppositions et négligences des fonctionnaires nommés par la députation, sauf à en rendre compte à celle-ci.

En Portugal, la junte de district nomme, suspend, révoque les employés payés sur les fonds du district, et même les professeurs. Elle détermine le nombre et la nature des emplois; elle en fixe les traitements.

C'est la commission qui exécute et le gouverneur qui surveille; les rôles sont donc absolument intervertis, si on compare ce pays à la France. La commission correspond directement avec les agents d'exécution; elle prépare le budget ainsi que les affaires qui doivent être soumises à la junte; elle ordonnance le paiement; elle représente le district, soit en justice, soit dans les contrats et marchés publics.

Le gouverneur exerce la tutelle sur les établissements de bienfaisance, après avoir pris l'avis du conseil de district; il approuve leur budget et révoque au besoin leurs administrateurs; mais il ne peut les remplacer que provisoirement, en attendant une nomination nouvelle par la junte (code administratif 180 à 195).

En Autriche (1), la Diète provinciale nomme, suspend et révoque les employés. Le comité permanent exerce le pouvoir exécutif; il dirige et surveille les fonctionnaires provinciaux; il met à exécution toutes les décisions de la Diète; il administre les biens et les établissements provinciaux; il représente la province en justice et dans les contrats. Le président de la diète, nommé par l'empereur, préside aussi le comité permanent. Il peut arrêter l'exécution d'une décision du comité, lorsqu'il l'estime contraire aux lois, et renvoyer l'affaire à la décision de l'empereur, par l'entremise du gouverneur.

(1) Nous choisissons comme type l'organisation de la Basse-Autriche.

En dehors de la direction des affaires politiques qui sont centralisées, le gouvernement n'exerce qu'une surveillance générale sur l'administration provinciale. Cette décentralisation ne dépasse pas celle du Portugal ni même celle de la Hollande, et nous allons voir qu'en Prusse, l'indépendance des pouvoirs locaux n'est pas moins grande qu'en Autriche.

En Hongrie, l'assemblée du Comitat nomme le vice-gouverneur *(alispan)* qui est le véritable chef de l'administration. Elle nomme le chef d'arrondissement *(Szolgabiro)*, qui sert d'intermédiaire entre l'assemblée et les communes, pour la tutelle et la surveillance de ces dernières. Elle nomme les principaux fonctionnaires du Comitat.

Le comité exécutif comprend 21 membres, qui sont : 1° Dix membres élus par l'assemblée du comitat; 2° Cinq fonctionnaires nommés également par cette assemblée, et, parmi eux, l'Alispan ou sous-gouverneur ; 3° Six fonctionnaires nommés par le roi, et, parmi eux, le Fo-ispan ou gouverneur. Ce dernier, pris parmi les membres de la haute noblesse, et siégeant souvent à la chambre des Magnats, laisse le plus habituellement la présidence du comité à l'alispan.

Cette composition mixte du comité tient à ce que le comité a, lui-même, des attributions mixtes. Il est chargé d'affaires qui sont d'intérêt général, tels que la perception des impôts directs et indirects, la surveillance du service des postes et télégraphes. Il a, en outre, des attributions contentieuses, dont nous nous occuperons plus loin.

En ce qui concerne les affaires provinciales, le comité d'administration est chargé de l'exécution des décisions de l'assemblée du Comitat, de la création et de l'entretien des chemins, de l'entretien et de la surveillance des écoles, de la surveillance des prisons. Le Fo-ispan peut déférer les décisions du comité au ministre, qui doit statuer dans les quinze jours ; passé ce délai, elles deviennent exécutoires.

Cette organisation présente deux particularités remarquables : d'abord la direction et l'exécution sont données à un pouvoir mixte, composé de membres, nommés en partie par

le pouvoir local et en partie par le pouvoir central, ce qui produit un contrôle réciproque des deux pouvoirs. Ensuite, la direction et l'exécution sont confiées en partie à des membres sortis de l'élection politique et en partie à des fonctionnaires techniques, ce qui tend à produire une bonne administration.

En Prusse, non-seulement l'assemblée provinciale statue sur la création des emplois publics et règle le nombre et le mode de nomination des fonctionnaires, mais elle choisit encore, sauf confirmation par le roi, le Directeur de la province et les fonctionaires supérieurs qui doivent assister ce Directeur, dans l'administration des affaires. De plus, elle nomme un comité provincial composé de sept à treize membres, suivant les provinces. Les membres de ce comité ne sont pas nécessairement tous choisis dans la diète, ce qui permet de nommer des hommes spéciaux, recommandés par leur talent et par leur caractère. Le comité se réunit aussi souvent que les affaires le demandent. Il est présidé par le directeur de la province ; il est chargé d'expédier les affaires relatives aux intérêts provinciaux et de préparer celles qui doivent être soumises à la diète, notamment le budget ; il administre les biens et les établissements de la province ; il nomme tous les employés qui ne sont pas nommés par la diète (loi du 29 juin 1875, sur l'organisation des provinces, art. 58 à 61).

Le directeur de la province est chargé d'exécuter les décisions de la diète et du comité ; il est assisté dans ce travail par les fonctionnaires supérieurs nommés par la diète.

Il n'y a pas de confusion entre les attributions du comité et celles du directeur. Tous les deux concourent au pouvoir exécutif, mais pour une part différente : le comité participe au pouvoir exécutif en nommant les employés inférieurs, en rappelant à l'exécution des décisions de la diète, les employés qui s'en écarteraient ; il y participe en réglant tous les points secondaires qui n'ont pas été réglés explicitement par la diète, et en suppléant à ce que les décisions peuvent laisser d'obscur ou d'incomplet. Le directeur de la province est chargé de

toute la correspondance avec les agents d'exécution, et de leur donner directement des ordres.

En Prusse, on n'admet pas la séparation absolue du pouvoir délibératif et du pouvoir exécutif. Il y a immixtion constante de la diète dans le pouvoir exécutif; le comité participe également aux deux pouvoirs. On a pensé qu'un pouvoir délibérant n'est certain de voir ses décisions exécutées, telles qu'il les a conçues, que s'il prend part au pouvoir exécutif au moins en nommant ceux qui seront chargés d'en diriger l'exécution. On admet, dans l'administration provinciale, ce qui est admis en France pour l'administration générale, puisque notre parlement choisit en réalité les ministres chargés de diriger l'exécution.

Le président supérieur, nommé par le roi, ne parait pas dans le pouvoir exécutif de la province. Son rôle se borne à une surveillance générale, qu'il ne peut exercer qu'assisté d'un conseil provincial, choisi en partie par le gouvernement et en partie par le comité.

Dans le cercle, qui est le centre le plus actif de l'administration locale, nous trouvons, comme dans la province, le pouvoir exécutif entre les mains de la diète et de son comité, mais d'une manière encore bien plus complète.

La diète de cercle a le droit de présenter des propriétaires du cercle, comme candidats aux fonctions de Landrath, pourvu qu'ils soient aptes à les remplir. Elle règle le nombre et le traitement des employés du cercle et décide de la création ou de la suppression des emplois.

C'est le comité de cercle, composé de six membres élus par la diète et renouvelables par tiers tous les deux ans, qui nomme les employés du cercle, qui dirige et surveille leur gestion. Il prépare le budget, ainsi que toutes les affaires qui doivent être soumises aux délibérations de la diète. Il fait chaque année un rapport sur l'état des affaires (loi du 13 décembre 1872 sur l'organisation des cercles).

Le landrath, nommé par le roi, convoque et préside le comité avec voix délibérative; il signe la correspondance et tou-

tes les pièces officielles. Les contrats, qui engagent le cercle vis-à-vis des tiers, doivent aussi être signés par deux membres du comité. La voix délibérative et prépondérante du Landrath tient à ce que le comité ne s'occupe pas seulement d'affaires spéciales au cercle ; il est encore chargé d'assister le landrath dans l'administration des affaires d'intérêt général, tels que les règlements de police, la tutelle des communes et la juridiction non contentieuse.

En Suisse, dans le canton de Berne, le Conseil exécutif est composé de neuf membres, tous fonctionnaires de l'ordre administratif, mais nommés, y compris le président, par le Grand-Conseil dont il fait exécuter les décisions ; il choisit tous ceux des employés dont la nomination n'appartient pas au Grand-Conseil. Chacun de ses membres est à la tête de l'une des branches de l'administration.

Dans chaque district, un préfet, nommé par le Grand-Conseil, est placé sous les ordres du Conseil exécutif.

Dans le canton de Genève, le pouvoir exécutif appartient au Conseil d'Etat, qui est élu directement par le suffrage universel. Le Conseil d'Etat choisit son président et son vice-président ; il nomme les employés et règle leurs occupations ; il révoque ceux dont la nomination n'est pas réservée à d'autres corps ; chaque département administratif est dirigé par un conseiller d'Etat responsable.

Dans les cantons de Vaud et de Zurich, le Conseil exécutif est élu par le Grand-Conseil.

En Russie, l'assemblée provinciale nomme les principaux fonctionnaires provinciaux et fixe leur traitement ; elle élit aussi une commission provinciale composée de six membres. Cette commission siège pendant toute l'année. Elle est chargée de la gestion et de l'exécution des affaires. Elle choisit et nomme les employés des bureaux, auxquels elle donne directement des ordres ; elle prépare le budget, ainsi que toutes les affaires qui doivent être soumises à l'assemblée provin-

ciale ; elle passe tous les contrats au nom de la province et délivre les mandats de paiement (décret du 13 janvier 1864 sur l'organisation des provinces).

En Bavière, la diète de cercle ne nomme aucun employé ; elle élit un comité permanent qui la représente hors session, et qui peut délibérer, seulement en cas d'urgence, sur les projets de routes et de travaux publics, sur les procès et transactions. Ce comité, qui élit son président, peut aussi donner son avis sur l'administration des affaires provinciales ; il inspecte et contrôle l'administration des biens de la province et des établissements entretenus à ses frais.

Le comité de cercle, pas plus que la diète, ne participe donc au pouvoir exécutif. Ce pouvoir est exercé par le Conseil de régence composé de fonctionnaires nommés par le roi, et dont le président remplit à peu près le rôle de nos préfets.

La diète de district nomme également un comité dans son sein. La présidence en appartient au chef de l'arrondissement, qui préside aussi la diète de district. Le comité est chargé de l'administration des biens du district ; il a des attributions plus étendues que notre commission départementales, car il est chargé de préparer et de surveiller toutes les affaires qui doivent être soumises à la diète ; d'établir le budget ; d'ordonnancer les mandats de paiement et de représenter le district dans tous les contracts.

En Suède, l'assemblée provinciale n'élit pas de comité, mais elle nomme et révoque les employés de la province et, entre autres, le secrétaire chargé de la direction des bureaux et le caissier ; elle règle la distribution des services entre les employés ; elle participe donc dans une large mesure au pouvoir exécutif.

En Danemark et en Norwège, le pouvoir exécutif provincial est entre les mains du représentant du pouvoir central.

Dans toute l'Europe nous ne trouvons que cinq États dans lesquels le pouvoir exécutif provincial ne soit pas exercé, à

un certain degré, par les assemblées locales. Ce sont : la France, le Danemark, la Norwège, la Bavière et la Saxe. Ces deux dernières doivent être placées avant la France, car les comités de districts y ont des pouvoirs plus étendus que ceux de notre commission départementale.

La France se trouve donc au dernier rang avec le Danemark et la Norwège.

## § 10. — *Commissions spéciales.*

Dans un assez grand nombre de pays, l'assemblée provinciale nomme des commissions spéciales, en dehors de la commission permanente. En France, en Belgique, en Italie, elle peut charger un ou plusieurs de ses membres de correspondre avec les autorités et les fonctionnaires de la province, et de se rendre sur les lieux pour recueillir tous les renseignements qui lui paraîtront nécessaires.

Dans les Pays-Bas, l'assemblée a le droit d'enquête, soit en s'adressant aux fonctionnaires de la province, soit par des commissions qu'elle nomme et qui se transportent sur les lieux. Les frais d'enquête peuvent être mis à la charge des fonctionnaires qui ont refusé de donner, par écrit ou verbalement, les renseignements qu'on leur a demandés. Dans ce royaume, l'Assemblée provinciale peut nommer une commission, ayant pour mission de poursuivre le commissaire du roi ou les membres de la commission permanente, en cas de dépenses non justifiées.

En Russie, l'assemblée choisit, parmi ses membres, des mandataires chargés de gérer les propriétés et les établissements appartenant à la province, et de remplir différentes missions que l'assemblée leur confie (art. 59); elle nomme une commission spéciale pour la revision des comptes.

En Prusse, les Diètes de provinces et de Cercles élisent des commissions spéciales qui prennent part à l'administration.

En Italie, le conseil provincial choisit les vérificateurs *(revisori)* du compte de la députation provinciale; il peut dé-

léguer un ou plusieurs de ses membres pour veiller sur le fonctionnement des établissements publics provinciaux.

## § 11. — *Concert entre les assemblées provinciales.*

Le droit des assemblées provinciales, de correspondre entre elles, qui a été rendu à nos conseils généraux par la loi de 1871, dans le but de régler des affaires communes, existe depuis longtemps dans la plupart des pays de l'Europe. Nous citerons les Pays-Bas, le Portugal, la Hongrie, la Suisse.

Dans quelques États, la loi interdit formellement cette entente ; ce sont la Bavière et l'Autriche.

## § 12. — *Règlements provinciaux.*

En Belgique, le conseil provincial peut faire des règlements provinciaux d'administration et des ordonnances de police, prescrivant jusqu'à 8 jours de prison et 200 francs d'amende.

En Italie, ce conseil fait des règlements d'administration concernant la province ou les établissements qui dépendent d'elle.

En Russie, il peut édicter des règlements obligatoires pour tous les corps électifs de la province, en se renfermant dans ses attributions.

En Suisse, le Grand Conseil de canton fait des règlements et ordonnances qui souvent portent le nom de lois cantonales.

En Prusse, la Diète provinciale détermine les principes qui doivent présider à l'administration des affaires dont elle est chargée ; la Diète de Cercle a le droit d'édicter des dispositions statutaires et règlementaires.

En France le conseil général ne participe, à aucun degré, aux règlements départementaux.

## § 13. — *Tutelle des communes.*

Les conseils provinciaux et les commissions permanentes sont généralement chargés d'une partie, ou même de la totalité de la tutelle des communes.

En France, dans chaque commune, le tarif de la taxe municipale sur les chiens est arrêté d'après l'avis du Conseil général (loi du 2 mai 1855). L'article 4 de la loi du 18 juillet 1866 donne au Conseil général le droit de fixer tous les ans le nombre des centimes extraordinaires, que les conseils municipaux pourront voter. La loi de 1871 (art. 86) a décidé que la Commission départementale prononcerait, sur l'avis des conseils municipaux, la déclaration de vicinalité, le classement, l'ouverture et le redressement des chemins vicinaux ordinaires ; qu'elle exercerait à cet égard les pouvoirs attribués au préfet par la loi du 21 mai 1836.

L'article 48 (§ 4) donne au Conseil général le droit de délibérer sur les demandes des conseils municipaux, pour l'établissement ou le renouvellement des taxes d'octroi, en dehors du tarif général ; l'article 45 (§ 24, 25) lui donne le droit de statuer définitivement : 1° Sur les délibérations des conseils municipaux, ayant pour but l'établissement, la suppression ou le changement des foires et marchés ; 2° Sur les délibérations ayant pour but la prorogation des taxes additionnelles d'octroi, ou l'augmentation des taxes principales au-delà d'un décime.

La loi du 21 mai 1873 a encore étendu la tutelle du Conseil général sur l'administration financière des communes, en exigeant (art. 7) l'assentiment du Conseil général, lorsque les commissions administratives des établissements de bienfaisance voudront porter du quart au tiers, la portion de leur revenu affectée aux secours à domicile.

En dehors de ces questions financières, la loi de 1871 a confié aux conseils généraux, le droit de fixer les sections électorales pour l'élection des conseils municipaux et de statuer sur le changement de circonscription des communes dans le

même canton, lorsqu'il y a accord entre les conseils municipaux. Tout le reste de la tutelle des communes est de la compétence du préfet.

Nous avons été largement précédés et dépassés dans cette voie, par la plupart des États de l'Europe.

En Belgique, la tutelle de la commission permanente porte sur toute l'administration communale; son avis est toujours demandé, et son contrôle s'exerce même quand son approbation préalable n'est pas exigée. C'est la commission permanente qui inscrit d'office, au budget municipal, les dépenses obligatoires en cas d'omission.

Le pouvoir central n'agit jamais seul dans la tutelle, ni dans le contrôle de l'administration des communes; lorsqu'il suspend la décision d'un conseil municipal, la commission permanente décide si la suspension doit être maintenue; sauf appel au roi, par le gouverneur ou par la commune.

Dans les Pays-Bas, la tutelle des communes est exercée de la même manière qu'en Belgique. Nous citerons la fixation du nombre des écoles, les matières de l'enseignement, la suspension et la fermeture des cours, la nomination et la révocation de l'instituteur, qui sont soumises à l'approbation de la députation permanente (Loi du 17 août 1878). Les dépenses obligatoires peuvent être inscrites d'office par la députation.

Il en est à peu près de même en Italie, en Espagne et en Portugal, où la tutelle de la députation permanente s'exerce sur presque tous les points. Le préfet et les communes peuvent former un recours devant le roi, contre les décisions de cette tutelle.

En Autriche, qui passe pour un pays fédératif, il est assez remarquable que la tutelle sur les communes est beaucoup plus exercée par le pouvoir central, que par les diètes de province. Celles-ci se bornent à autoriser les taxes nouvelles et l'augmentation des centimes additionnels au-delà d'une certaine limite; c'est le gouverneur seul qui exerce le reste de la tutelle sur les communes. Son autorisation est nécessaire lorsqu'il s'agit d'aliénations de propriétés communales et d'em-

prunts, si le montant dépasse le revenu d'une année; c'est lui qui inscrit d'office, au budget de la commune, les dépenses obligatoires, quand le conseil municipal ne l'a pas fait. Il a le droit de dissolution.

En Hongrie, la tutelle des communes est encore plus entre les mains du pouvoir central qu'en Autriche. C'est le ministre de l'intérieur qui approuve les délibérations des conseils municipaux des villes et c'est le bourgmestre, véritable fonctionnaire central, qui exerce la tutelle sur les communes rurales.

En Prusse, le comité de cercle possède des attributions de tutelle et de contrôle très étendues. Aux termes de la loi du 26 juillet 1876, il est chargé de l'inspection des affaires de bailliage et des communes rurales. Il est chargé d'approuver certaines décisions du comité de bailliage; ainsi que les arrêtés de police du bailli, lorsque le comité de bailliage s'y refuse, et de statuer en général sur les arrêtés du bailli. Il ne faut pas oublier que le bailli est un représentant du pouvoir central.

Pour les communes rurales, le comité statue sur l'augmentation du nombre des échevins; il donne son assentiment à la nomination, par le Landrath, du chef de la commune (maire et juge) et des membres du comité de direction. Il a le droit de prendre des arrêtés coërcitifs en matière de police sanitaire et vétérinaire (Loi de 1876, art. 82). Il règle les annexions de territoire à une commune. Il confirme les statuts d'organisation municipale, les décisions relatives, au droit de vote, à la composition de la représentation municipale (Loi de 1832, art. 22; loi de 1876, art. 40 et 53). Enfin, le comité de cercle doit approuver les aliénations et les emprunts.

En Bavière, en Saxe, dans les pays scandinaves, la tutelle des communes est exercée par le pouvoir central.

En résumé : la tutelle donnée aux pouvoirs locaux sur l'administration communale, ne porte en France que sur quelques points; chez la plupart des autres peuples, elle porte sur toute ou presque toute l'administration communale.

## § 14. — *Attributions contentieuses.*

Dans plusieurs pays, les conseils provinciaux et les comités permanents ont des attributions contentieuses très importantes.

En France, le Conseil général est juge des réclamations élevées par les conseils d'arrondissement sur la répartition de l'impôt direct.

La loi du 5 avril 1851, sur les secours et pensions à accorder aux sapeurs-pompiers municipaux, victimes de leur dévouement dans les incendies, charge le Conseil général de juger en dernier ressort tout recours, soit du préfet, soit des maires, soit des parties intéressées, contre les délibérations des conseils municipaux sur cet objet (art. 6).

Le Conseil général juge encore les difficultés élevées relativement à la répartition de la dépense des travaux qui intéressent plusieurs communes.

En Belgique, toute réclamation contre les élections communales, et celles qui se présentent à propos de la vérification des pouvoirs, sont portées devant la députation permanente, qui est tenue de statuer dans les trente jours de l'élection. Le gouverneur peut, dans un délai de huit jours, après la décision, ou après l'expiration des trente jours, former un recours devant le roi, qui statue dans la quinzaine du pourvoi.

En France, c'est devant le conseil de préfecture que sont portées ces réclamations.

Dans les Pays-Bas, de même qu'en Belgique, les contestations relatives aux élections municipales et à la vérification des pouvoirs, après avoir été jugées d'abord par le conseil municipal, sont portées en appel devant la commission, dont les décisions peuvent être déférées au roi, qui statue en dernier ressort. L'État provincial concilie les communes en matière de débats administratifs, ou les renvoie au roi.

En Italie, la loi du 25 mars 1865 a enlevé aux conseils de préfecture les attributions contentieuses (art. 5 et 6). Il n'y a point de tribunaux administratifs. La députation provinciale

statue sur les réclamations relatives aux listes électorales municipales et provinciales, sauf appel devant les cours royales ; elle statue, en appel, sur les contestations qui s'élèvent à propos de la vérification des pouvoirs des conseillers municipaux. Les questions qui touchent à la capacité légale des citoyens sont renvoyées devant les tribunaux ordinaires (art. 73 et 75.)

En Suisse, le Grand-conseil cantonal statue sur les conflits qui s'élèvent entre les autorités du canton.

En Portugal la junte de district intervient d'une manière très importante dans la formation du tribunal administratif de district (*Conselho*) ; elle propose au gouvernement une liste de trois candidats pour chaque place vacante. Ce tribunal a des attributions consultatives et contentieuses qui rappellent celles de nos conseils de Préfecture, mais il a, en plus, l'indépendance qui résulte de son mode de nomination. Il faut remarquer que les fonctions des membres du conselho, ne durent que 4 ans, et que pour être réélus, les membres doivent être de nouveau présentés par la junte. Ce tribunal a été organisé par les articles 231 à 263 du code administratif.

En Espagne, la Commission permanente a des attributions contentieuses analogues à celles de nos conseils de Préfecture ; elle juge les litiges relatifs à l'exécution et à l'interprétation des marchés de travaux publics, et aux protestations contre les élections municipales. Deux fonctionnaires lui sont adjoints (art. 58), lorsque l'intérêt de l'Etat se trouve en opposition avec celui de la province.

En Hongrie, il n'y a point de tribunaux administratifs spéciaux ; les affaires sont portées devant les tribunaux ordinaires, sauf celles qui sont du ressort du comité d'administration. Ce comité, dont 15 membres sur 24 sont nommés par l'assemblée du Comitat, est juge des contestations concernant les prestations en nature, ainsi que des difficultés qui s'élèvent entre les particuliers et les agents des postes et télégraphes ou des chemins de fer, quand les faits n'ont pas le caractère de contravention.

Mais, c'est en Prusse surtout que nous allons voir se déve-

lopper l'autorité judiciaire administrative des pouvoirs locaux. La justice administrative y est rendue : au 1er degré par le comité de cercle ; au 2e degré par le tribunal administratif de district ; au 3e degré par le tribunal administratif supérieur, qui siége à Berlin. Cette organisation, sur laquelle nous appelons l'attention, a été fixée d'abord par la loi du 28 juillet 1876, réglant la compétence des autorités administratives et des tribunaux administratifs ; ensuite elle a été remaniée et codifiée par la loi du 26 juillet 1880 (1).

Le comité de Cercle est composé de six membres nommés par la Diète ; il ne renferme qu'un seul représentant du pouvoir central, qui est le Landrath. En sa qualité de tribunal administratif, il statue sur les contestations électorales des bailliages et des communes (loi de 1876, art. 45 et 61) ; il statue sur les réclamations des communes, des particuliers, des sociétés industrielles pour inscription indue au rôle des contributions ou pour décharge (art. 65) ; il statue sur réclamations contre les décisions des chefs des communes rurales (maires) en matières de charges communales, y compris les prestations de guerre et les secours aux indigents ; il statue sur les recours des comptables en cas de refus de décharge par les communes sur les recours formés par les autorités contre les communes, qui refusent d'exécuter les obligations mises à leur charge par l'État. Il connaît aussi des contestations touchant aux affaires scolaires des communes rurales, aux logements militaires, à la police des eaux, de la pêche, de l'industrie, de l'imprimerie et des constructions.

Nous ne pouvons citer toutes les affaires qui sont de la compétence judiciaire du comité de cercle, mais on voit que cette compétence est bien autrement étendue que celle de nos conseils de préfecture.

Les jugements du comité de cercle sont généralement déférés, quand il y a appel, devant le tribunal administratif de

(1) V. *Annuaire de la Société de Législation comparée*, 6e année. Trad. et notes par M. R. Dareste.

district. Ce tribunal d'appel est formé de cinq membres dont deux sont nommés à vie par le roi et les trois autres par la Diète provinciale (Loi du 3 juillet 1875). Non-seulement ces trois derniers membres, élus par un pouvoir local, forment la majorité du tribunal, mais ils sont soumis à une réélection tous les trois ans, afin de bien préciser leur dépendance vis-à-vis de ce pouvoir. Les membres élus reçoivent des jetons de présence et des frais de voyage; les débats ont lieu oralement et en séance publique (art. 42, 62).

Ce tribunal administratif de district statue, en principe, sur les appels interjetés contre les jugements rendus au contentieux par le comité de cercle (Loi du 3 juillet 1875 art. 4). Il a aussi une compétence en premier ressort, dans des cas nombreux; ainsi il juge directement les contestations relatives à la formation des listes électorales ou à la délimitation des circonscriptions, pour les élections à la Diéte de cercle (Loi du 25 juillet 1876, art. 63); il juge également en premier ressort, les contestations administratives qui s'élèvent dans les cercles urbains et dans les villes ayant plus de 10 mille habitants.

Au-dessus de ce tribunal se trouve, à Berlin, le tribunal administratif supérieur, dont tous les membres sont nommés par le roi et qui juge en appel les décisions du tribunal administratif de district.

A côté de cette hiérarchie de tribunaux administratifs, il y a en Prusse, une hiérarchie de Conseils chargés d'assister le représentant du pouvoir central, dans ses fonctions de contrôle et de tutelle.

On distingue avec raison et l'on donne à deux conseils différents, la justice adminitrative contentieuse et la justice administrative non contentieuse. La seconde, qui en France est exercée par le Préfet et par le ministre, seuls ou assistés du Conseil de préfecture et du Conseil d'État, est exercée en Prusse, par le Conseil provincial *(provinzialrath)* qui se compose du Président supérieur, organe du pouvoir central, d'un haut fonctionnaire nommé par le ministre de l'intérieur

et de cinq membres élus par le comité provincial, parmi ses membres, pour six ans, et renouvelables par moitié tous les trois ans. Les décisions sont prises à la majorité des voix ; celle du président n'est prépondérante qu'en cas de partage.

Le Président supérieur et le Conseil provincial ont un droit de surveillance générale sur la province, et ils statuent sur tous les appels qui sont formés par la voie non contentieuse, soit contre les réglements faits par les diètes de cercle concernant les comités de bailliages, soit contre les décisions des conseils de districts rendus également par la voie non contentieuse. Le Conseil provincial a le droit d'examiner et de contrôler les ordonnances que le Président supérieur est autorisé à prendre en matière de certains travaux publics, de police des fleuves et de la navigation (Loi du 27 juillet 1876, art. 115, 152, 154).

Ainsi, en Prusse, l'autorité et le contrôle eux-mêmes, qui dans la plupart des autres pays sont considérés comme l'attribut exclusif du pouvoir central, sont exercés, dans la province, par un Conseil dont les membres émanent en majorité, d'un pouvoir local.

Le Conseil de district qui assiste le président de régence, et la Régence organe du pouvoir central, est composé du Président de régence, d'un fonctionnaire nommé par le ministre et de quatre membres élus par le comité provincial parmi les citoyens éligibles à la diète provinciale ; ces citoyens sont élus pour six ans et sont renouvelables par moitié tous les trois ans; ils ont droit à une indemnité.

Le Président de régence et le Conseil de district ont la surveillance générale sur toutes les affaires du district, particulièrement, sur l'administration des cercles ruraux, sur les affaires d'intérêt commun entre les cercles, les bailliages, et les communes, sur les affaires scolaires et sur la viabilité (loi du 29 juin 1875, art. 68).

Le Conseil de district examine et ratifie les ordonnances de police, que le président de régence peut prendre dans les dis-

tricts (Loi du 26 juillet 1880, titre VI, art. 72 à 80). Il donne son approbation aux décisions des diètes de cercle, qui ont pour objet l'aliénation d'immeubles, l'émission d'emprunts et l'imposition de charges nouvelles, lorsque ces charges doivent durer plus de cinq ans; il donne son consentement pour l'établissement des caisses d'épargne de cercle ou de communes urbaines. Ses décisions sont déférées au conseil provincial et par exception au ministre. Le conseil de district statue, en principe, sur les appels formés contre les décisions du comité de cercle, rendues par la voie non contentieuse. Il statue, en dernier ressort, sur les appels formés contre certaines décisions du Landrath (administrateur du cercle rural) ou, contre celles des autorités des cercles urbains. Il a des attributions en matière d'expropriation; non-seulement il prononce l'expropriation, lorsqu'il s'agit de rectification de routes en dehors des villes et sur des terrains non bâtis, mais encore il fixe l'indemnité après enquête et expertise; il alloue les indemnités pour enlèvement de matériaux (loi de 1876, art. 157, 159).

Contre toutes les décisions du conseil de district, le président supérieur peut se pourvoir devant le tribunal administratif supérieur.

Dans le district, la justice non contentieuse, c'est-à-dire l'autorité et le contrôle, est donc confiée à un conseil, dont la majorité est élue par un des pouvoirs locaux de la province, et, dans ce conseil, le représentant du pouvoir central n'a voix prépondérante, qu'en cas de partage.

Dans le cercle, il n'y a pas de conseil spécial pour la justice non contentieuse. C'est le comité de cercle lui-même qui l'exerce, présidé par le Landrath, représentant du pouvoir central. Le comité de cercle est chargé du contrôle des affaires qui intéressent les communes d'un même bailliage. Nous avons montré la tutelle qu'il exerce sur les bailliages et sur les communes.

Le comité de cercle donne son assentiment aux règlements de police pris par le Landrath (loi de 1872, art. 78). Dans le domaine de l'autorité administrative, il statue sur la demande

en création d'établissements industriels rentrant dans une nomenclature que la loi détermine (art. 123); il statue sur les demandes en autorisation pour l'ouverture des auberges et débits de boisson; dans le cas d'opposition, il statue au contentieux (art. 128). Il détermine les travaux à faire dans l'intérêt de la circulation publique, il décide par qui ces travaux seront faits et quelles indemnités sont dues pour expropriation.

Les décisions, que le comité rend, comme représentant de l'autorité publique, peuvent être déférées, par voie d'appel, au conseil de district qui, ne l'oublions pas, émane en majorité d'un pouvoir local. En cas de violation de la loi et d'incompétence, c'est devant le tribunal administratif de district que le Landrath doit attaquer, par la voie contentieuse, les décisions prises par le comité de cercle, sur les affaires du cercle (loi de 1876, art. 69).

Ce qui caractérise la justice administrative contentieuse ou non contentieuse, en Prusse, c'est qu'elle est exercée à tous les degrés, sauf au degré supérieur, par des conseils dont la composition est mixte, c'est-à-dire qui émanent dans des proportions diverses, et du pouvoir central et du pouvoir local. Cette organisation présente une solution particulière et fort intéressante, du problème si difficile et si important de la justice administrative.

Dans les pays où la justice administrative est exercée par des conseils sortant des pouvoirs locaux, ou par les pouvoirs locaux eux-mêmes, les décisions sont, en général, portées devant un tribunal nommé par le pouvoir central, ou devant le pouvoir central lui-même. Ainsi, en Hongrie, il est appelé des décisions du comité d'administration, au ministre; en Prusse, il est appelé des décisions du comité de cercle, au tribunal administratif supérieur. On pourrait croire que cette procédure est semblable à celle de la France, où le pouvoir central est aussi juge en dernier ressort; on se tromperait.

En France, les administrés en appellent du préfet, ou d'un autre fonctionnaire nommé par le pouvoir central, devant un tribunal nommé par le même pouvoir central. Le gouvernement est donc juge et partie.

En Prusse et en Hongrie on appelle des décisions de conseils émanant de pouvoirs locaux, ou des décisions de ces pouvoirs locaux eux-mêmes, devant un tribunal administratif choisi par le ministre ou devant le ministre lui-même ; mais comme celui-ci ne nomme pas les tribunaux administratifs locaux, il ne se croit pas responsable de leurs jugements. Il se trouve vis-à-vis d'eux dans la situation d'impartialité d'un juge ordinaire vis-à-vis d'un plaideur, c'est-à-dire dans la meilleure situation, pour rendre un jugement équitable et pour imposer l'observation de la loi.

## § 15. — *Attributions politiques des assemblées provinciales.*

Dans certains pays, les assemblées provinciales ont reçu des attributions étrangères à l'administration des affaires provinciales proprement dites.

En France, l'article 51 de la loi de 1871 confère au Conseil général le droit d'émettre des vœux sur toutes les questions économiques et d'intérêt général. La loi du 25 février 1872 appelle les conseils généraux à se réunir spontanément, dans le cas éventuel où, par suite d'actes de violence, le parlement viendrait à être illégalement dissous. Ces conseils joueraient alors le rôle de véritables corps politiques.

La loi du 24 février 1875, relative à l'organisation du Sénat, fait de chaque membre du Conseil général et aussi du conseil d'arrondissement, un électeur sénatorial.

En Belgique, l'assemblée provinciale a le droit de présenter des candidats, concurremment avec les cours d'appel, pour les fonctions de conseiller de ces Cours et pour celles de président et de vice-président des tribunaux de première instance,

Dans les Pays-Bas, les États provinciaux exercent une fonction politique de premier ordre : ils sont chargés d'élire les membres de la première chambre, qui devient ainsi, naturellement, la représentation et la gardienne des libertés provinciales.

En Suède, les assemblées provinciales sont chargées, avec les conseils municipaux des villes comptant une population de 25,000 habitants, de nommer les membres de la première chambre du parlement.

# CHAPITRE III

## COMPARAISON DE L'ORGANISATION COMMUNALE.

### § 1. — *Electoral.*

Les conditions, auxquelles est soumis le droit électoral pour la nomination des représentants de la commune, varient beaucoup, et même elles changent parfois dans les provinces d'un même pays.

En France, l'électeur communal doit être inscrit depuis un an au rôle de l'une des quatre contributions directes, ou au rôle des prestations (loi du 7 juillet 1874, art. 5).

En Autriche, est électeur tout citoyen chef de famille ou d'un établissement industriel, domicilié depuis un an au moins, et payant un impôt direct dont le montant varie dans chaque province et descend quelquefois jusqu'à un florin (2 fr. 59). Il n'est pas nécessaire que cet impôt direct soit établi sur les biens fonds, il suffit qu'il le soit sur les métiers ou sur le revenu.

Dans les communes du canton de Berne, le droit de vote appartient à ceux qui sont bourgeois de la localité, à ceux qui y sont établis depuis deux ans et enfin, sans la condition de deux années de domicile, à ceux qui paient une contribution directe ou une taxe destinée à subvenir aux frais généraux de l'administration.

Dans le canton de Genève, il suffit d'être domicilié et propriétaire dans la commune, depuis un an, ou d'y être né et

domicilié, ou enfin d'y avoir formé un établissement depuis trois mois, en se conformant aux formes prescrites par la loi (loi du 19 juin 1880, art. 1).

Dans les villes de la Prusse, l'électorat appartient à tout citoyen prussien, âgé de 24 ans, habitant la ville depuis un an, et remplissant une des quatre conditions suivantes: 1° avoir une habitation particulière; 2° diriger un établissement industriel, 3° payer l'impôt sur le revenu, 4° être inscrit pour une contribution de deux thalers au moins (7 fr. 50).

Dans les communes rurales, les conditions varient et sont fixées par le statut local de la province; ce statut doit prendre pour base les prescriptions des articles 5 et 6 de la loi de 1856 qui exigent, soit une installation comme chef de famille, soit la possession d'un domaine rural ou d'un établissement industriel.

En Bavière, tout bourgeois, c'est-à-dire tout citoyen né dans la commune, y habitant, y payant une contribution directe, ayant un domicile à part, est électeur communal. On peut acquérir le droit de bourgeoisie par une habitation de deux années, pendant lesquelles on a payé une contribution directe.

En Belgique, tout citoyen domicilié dans la commune et y payant une contribution de 10 fr. est électeur communal.

En Hollande, sont électeurs communaux les citoyens âgés de 23 ans, ayant leur domicile réel dans la commune, au moins depuis le 1er janvier de l'année où se fait l'élection, et payant un impôt direct qui varie de 10 à 169 florins.

En Italie le cens électoral varie suivant la population de la commune, depuis 5 jusqu'à 25 fr. de contributions directes. La cote doit avoir été payée depuis 6 mois au moins.

Sont électeurs, dans les communes de l'Espagne, les *Vecinos* ou chefs de familles qui résident depuis au moins deux ans dans le Termino et qui y paient, depuis un an, une contribution, pour immeubles, culture, industrie ou commerce.

En Portugal les conditions de l'électorat communal sont les mêmes que celles de l'électorat politique. Sont électeurs, tous les citoyens Portugais ayant leur domicile dans une com-

mune et ayant un revenu de 555 fr. provenant de biens fonds, de capitaux, du commerce ou de l'industrie.

D'autres conditions que celles du cens ou du domicile sont intéressantes à étudier dans l'électorat municipal, particulièrement celle de la représentation des femmes et des orphelins, et le vote direct des électeurs.

La question du droit électoral des femmes se présente d'une manière bien différente, selon qu'il s'agit des élections politiques ou des élections municipales. Dans la commune et même dans le département, l'administration locale touche de très près aux intérêts, à la fortune de chacun des membres de la communauté. Il a donc paru juste, en certains pays, de permettre à tous les intérêts, qu'ils fussent ou non représentés par un homme, de contribuer à l'élection de ceux qui doivent administrer la commune.

En Italie, la veuve et la femme séparée de biens peuvent faire profiter leurs fils et leurs gendres de leurs contributions, pour le cens électoral dans la commune.

En Suède, le tuteur vote pour ses pupilles ; les sociétés de commerce et d'industrie, les successions indivises, ont le droit de prendre part au vote, en se faisant représenter par un électeur.

En Autriche et en Suisse dans le canton de Berne, toutes les femmes ayant la libre disposition de leurs biens et qui sont assujetties au paiement des contributions communales, peuvent prendre part au vote, par l'intermédiaire d'un représentant.

En Prusse, les femmes célibataires ont le droit de se faire représenter aux élections des villes et des communes.

Dans un grand nombre de pays, les citoyens votent directement sur les affaires de la commune, il n'y a pas de Conseil municipal. On trouve une assemblée générale des membres de la commune en Suède, en Russie, et dans presque tous les États de l'Allemagne ; notamment en Prusse, dans la Westphalie, dans le Hanovre, dans le Slesvig-Holstein.

En Suisse, on trouve également les affaires de la com-

mune délibérées directement par l'Assemblée générale ; nous citerons les cantons de Berne, d'Appenzell et de Zurich.

Nous verrons qu'en Angleterre aussi, l'Assemblée générale des membres de la paroisse (*le Vestry*) règle directement les affaires.

Nous rappellerons que notre Assemblée constituante de 89 avait organisé un Conseil général de la commune.

Ce sont là des institutions intéressantes et qui permettent de se demander si, en certains pays, on n'abuse pas du système représentatif. En Angleterre et en Suisse on pense qu'il n'est rien de tel, que de faire ses affaires soi-même.

## § 2. — *Vérification des pouvoirs.*

En France, la vérification des pouvoirs des membres des conseils municipaux est attribuée aux Conseils de Préfecture, avec appel devant le Conseil d'État.

Les questions relatives aux listes électorales, sont d'abord tranchées par la commission chargée d'établir ces listes, et qui se compose, 1° du maire ou d'un conseiller municipal pris dans l'ordre du tableau, 2° d'un délégué de l'administration nommé par le Préfet. 3° d'un délégué choisi par le Conseil municipal.

L'appel des décisions de la Commission est porté devant le juge de paix.

En Suède, le conseil municipal statue lui-même, sur la validité de l'élection de ses membres. Les contestations qui se rapportent aux listes électorales sont du ressort du gouvernement.

En Hollande, le Conseil municipal statue sur les contestations électorales et sur celles qui naissent à propos de la vérification des pouvoirs, sauf recours devant la Commission permanente de la province.

En Italie, les opérations électorales peuvent être contestées devant le Conseil communal, et de là devant la députation

(*Commission*) provinciale. La voie judiciaire est ouverte, lorsque la décision du Conseil touche à la capacité légale d'un citoyen.

En Hongrie, les réclamations, contre les listes électorales des villes libres, sont portées devant un comité de vérification, nommé chaque année par le Conseil municipal. Les contestations contre l'élection sont portées également devant ce comité, et, en appel, devant un comité de révision qui, lui aussi, est nommé par le Conseil municipal.

En Russie, les contestations relatives aux élections municipales sont tranchées par le Conseil municipal, lorsqu'elles concernent la capacité des élus, et par le Conseil provincial, lorsqu'elles sont relatives à la violation des formes légales.

En Belgique et en Espagne, les contestations relatives aux élections municipales sont portées devant la commission provinciale.

## § 3. — *Indemnité aux membres des Conseils municipaux.*

En France la loi n'accorde aucune indemnité aux membres des conseil municipaux, ni même aux maires et aux adjoints.

En Belgique, des jetons de présence peuvent être alloués, sous l'approbation de la députation permanente, aux membres des conseils municipaux. Le bourgmestre et les échevins ont droit à un traitement fixé par la députation permanente.

Il en est de même en Hollande, pour les conseillers municipaux. Le traitement du bourgmestre et des échevins, fixé par la commission permanente, se divise en deux parts égales ; l'une fixe, l'autre, mise en commun pour être repartie d'après l'assiduité aux séances.

En Bavière, le bourgmestre et les conseillers composant le Magistrat reçoivent un traitement.

En Italie, les fonctions de conseiller municipal sont gratuites, cependant l'accomplissement de fonctions spéciales donne lieu au remboursement des avances faites. Le maire peut recevoir une indemnité annuelle.

En Russie, le Conseil municipal alloue et fixe les traitements du maire et des membres de l'Ouprava (commission exécutive).

En Hongrie, les membres du Comité exécutif des villes libres reçoivent un traitement. Le maire touche 5,000 florins, chaque adjoint 3,000, le secrétaire et chaque assesseur 2,500 florins.

## § 4. — *Liberté du pouvoir communal délibérant.*

Les intérêts sur lesquels les conseils municipaux sont chargés de délibérer, diffèrent peu dans les divers pays. Ils comprennent : l'administration des biens de la commune, le mode de jouissance de ces biens, le vote des impôts nécessaires pour faire face aux dépenses, la création et l'entretien de chemins et d'édifices, l'instruction primaire, les services hospitaliers et charitables, l'acceptation de dons et legs, la nomination des agents de la commune, leur traitement, etc.

Ce qui diffère, c'est la limite dans laquelle les conseils municipaux se meuvent librement, prennent des délibérations règlementaires, ou, ce qui revient au même, la limite dans laquelle les délibérations sont soumises à l'autorisation préalable, c'est-à-dire à la tutelle administrative. Il importe aussi de savoir par qui cette tutelle est exercée.

En France, les délibérations des conseils municipaux sont réglées par les lois de 1837 et de 1867. Nous avons vu que cette dernière loi a fait passer un grand nombre de simples délibérations dans la classe des délibérations règlementaires; élargissant ainsi considérablement le champ dans lequel les conseils municipaux peuvent se mouvoir librement.

D'après la loi de 1837, les conseils municipaux ne réglaient que quatre sortes d'affaires :

1° Le mode d'administration des biens communaux ;

2° Les baux dont la durée n'excédait pas 18 années, pour les biens ruraux, et 12 ans pour les maisons;

3° Le mode de jouissance des biens communaux ;

4° Les affouages.

La loi de 1867 y a ajouté :

5° Les acquisitions d'immeubles, lorsque la dépense totale, dans le même exercice, n'excède pas le dixième des revenus ordinaires ;

6° Les grosses réparations, lorsque la dépense totale dans le même exercice, ne dépasse pas le cinquième des revenus ordinaires ;

7° Les baux des maisons, lorsqu'ils n'excèdent pas 18 ans ;

8° Le tarif des droits de place, dans les halles, foires et marchés ;

9° Les assurances des bâtiments communaux ;

10° L'acceptation des dons et legs sans charge ni conditions, lorsqu'ils ne donnent lieu à aucune réclamation.

Les délibérations des conseils municipaux sont soumises à l'approbation de l'autorité supérieure quand elles concernent : les contributions extraordinaires qui dépassent cinq centimes ; les emprunts remboursables sur ces contributions extraordinaires ou sur les revenus ordinaires, dans un délai excédant douze années ; les acquisitions d'immeubles, lorsque la dépense dépasse le dixième des revenus ordinaires de la commune ; les conditions des baux à loyer, lorsque la durée du bail dépasse 18 ans ; les projets de grosses réparations et d'entretien, lorsque la dépense excède le cinquième des revenus ordinaires de la commune ou la somme de 50,000 fr. ; l'affectation d'une propriété communale à un service communal, lorsque cette propriété est déjà affectée à un service public ; l'ouverture des rues et places publiques ; l'acceptation des dons et legs, lorsque les dons et legs donnent lieu à des réclamations ou lorsqu'ils sont soumis à des charges et affectations immobilières ; les actions judiciaires et les transactions ; l'établissement des taxes d'octroi et les modifications un peu importantes qui peuvent y être apportées ; l'établissement des marchés d'approvisionnement.

Il faut ajouter que les nouvelles délibérations déclarées règlementaires par la loi de 1867, retombent sous la tutelle

du préfet, s'il y a désaccord à leur sujet, entre le maire et le Conseil municipal.

On voit combien la tutelle sur les délibérations des conseils municipaux est encore considérable. Il ne peut en être autrement avec des communes de moins de 500 habitants.

La tutelle sur les communes est exercée, en grande partie, par le préfet ou par le ministre (1). C'est à eux qu'appartient, notamment, le droit d'inscrire d'office les dépenses obligatoires, dans le cas où le Conseil municipal a refusé ou négligé d'en tenir compte dans le budget communal.

Le droit d'annulation des délibérations, pour violation d'une loi ou d'un règlement d'administration publique, appartient au préfet (loi de 1867, art. 6).

En Belgique, l'étendue de la tutelle sur les délibérations, est peut-être plus grande qu'en France. Cette tutelle ne peut manquer d'être grande dans les pays qui possèdent de petites communes rurales et qui n'ont pas organisé le canton. En Belgique, nous ne trouvons pas la distinction établie, par notre loi de 1867, pour les acquisitions d'immeubles, pour les grosses réparations et pour les dons et legs. Toutes ces affaires, sans distinction de leur importance, sont soumises à l'autorisation préalable. Il en est de même du mode de jouissance des pâturages et affouages, ainsi que du tarif des places dans les halles, foires et marchés.

Mais il ne faut pas oublier que la liberté délibérative n'est qu'une partie des libertés municipales ; il y a aussi le pouvoir exécutif de la commune et il est beaucoup plus considérable en Belgique qu'en France.

Par compensation, les conseils municipaux de la Belgique ont des attributions que n'ont pas les nôtres. Ils fixent le nombre des écoles de la commune, ils peuvent prescrire l'ouverture ou la fermeture des cours, ils nomment les instituteurs et ont le droit de les révoquer. Toutefois ces décisions sont soumises à l'approbation de la députation permanente.

(1) Pour la tutelle exercée par les Conseils généraux, sur les communes, voyez page 285

La tutelle en Belgique n'est jamais exercée par le pouvoir central seul ; elle l'est ordinairement par le roi, avec le concours de la Commission permanente. L'approbation de la Commission suffit pour les affaires concernant : les créances mobilières, les tarifs de places dans les foires et marchés, l'ouverture des chemins vicinaux, les projets de construction et de grosses réparations d'édifices communaux, le compte annuel des recettes et dépenses.

Le projet de loi sur l'organisation communale de la Belgique, lorsqu'il fut discuté en 1836, accordait au gouvernement, d'une manière générale, le droit de suspendre et d'annuler toutes les décisions des conseils municipaux. L'article 81 de ce projet fut vivement critiqué, comme donnant lieu à un complet arbitraire, et il fut décidé par l'art. 87 (§ 1) que les actes des autorités communales ne pourraient être annulés que lorsque ces actes sont en dehors de leurs attributions, ou lorsqu'ils sont contraires aux lois ou lorsqu'ils blessent l'intérêt général (1). La loi française a sagement fait de ne pas adopter ce dernier cas qui peut donner lieu à des abus.

Les actes des autorités communales doivent être annulés dans un délai de quarante jours ; en France, le délai n'est que de trente jours. Lorsque le gouverneur de la province suspend les délibérations d'un conseil municipal, il appartient à la députation de décider si la suspension doit être maintenue, sauf appel au roi par le gouverneur.

En Hollande, l'étendue de la liberté délibérative est à peu près la même qu'en Belgique. Le Conseil municipal a aussi des attributions considérables en matière scolaire. La tutelle sur les simples délibérations est exercée par la Commission permanente ; cependant, le roi a aussi le droit de fermer les écoles et d'interdire l'instituteur.

Le bourgmestre exerce le contrôle au nom du gouvernement; il peut suspendre l'exécution des décisions con-

(1) A. Giron. *Essai sur le droit communal de la Belgique*, p. 339.

traires à la loi et à l'intérêt général, mais à charge d'en référer à la Commission permanente, qui donne son avis. Si, dans un délai de trente jours, le roi n'a pas suspendu ou cassé la décision, elle devient exécutoire.

En Italie, la tutelle est exercée à peu près dans la mesure fixée par notre loi de 1837, mais elle n'est pas exercée par le pouvoir central. Les délibérations assujetties à la tutelle doivent recevoir l'approbation de la Commission provinciale.

Les délibérations règlementaires c'est-à-dire soumises à un simple contrôle, sont transmises, comme toutes les autres, au préfet, qui, dans le cas où elles lui paraîtraient contraires aux lois ou irrégulières en la forme, peut, dans un délai de quinze jours, en suspendre l'exécution. Le délai est d'un mois pour le budget et de deux mois pour les comptes.

Le préfet, après avis du Conseil de préfecture, a le droit d'annuler les délibérations suspendues (art. 130 à 136).

En Espagne la tutelle est partagée entre le gouverneur et la Commission provinciale, mais elle n'est jamais exercée par le gouverneur seul.

L'approbation du gouverneur, après avis de la Commission, est nécessaire pour les délibérations relatives aux immeubles, aux droits réels, et aux titres de rente appartenant au Municipe (art. 84, 85).

L'approbation du gouverneur et de la Commission est nécessaire pour les arrêtés et ordonnances de police (art. 77).

L'autorisation de la Commission suffit pour les procès à intenter par les municipes de moins de quatre mille habitants. Les municipes n'ont pas besoin d'autorisation pour défendre à un procès.

Dans tous les autres cas, les délibérations sont exécutoires de plein droit et soumises à un simple contrôle; c'est l'alcade (maire) qui est chargé de suspendre les délibérations réglementaires pour cause de violation de la loi, d'incompétence ou de préjudice causé à l'intérêt général; il doit en référer au gouverneur qui statue après avoir pris l'avis de la Commission provinciale.

Les tribunaux ordinaires sont chargés de statuer, en cas de réclamation, lorsque les délibérations sont suspendues pour violation de la loi (art. 173).

Cette grande liberté municipale est compensée par le droit, que possède le pouvoir central, de dissoudre les ayuntamientos, de prononcer la réprimande et l'amende contre leurs membres, de suspendre et de révoquer les alcades et les tenientes (adjoints).

Un détail tout particulier à l'Espagne, c'est que le gouverneur, les alcades, les membres de l'ayuntamiento (conseil municipal) sont personnellement responsables des dommages pouvant résulter de la suspension illégale d'une délibération, ou de l'exécution d'une délibération illégale. Cette responsabilité peut être invoquée par tout tiers lésé dans ses droits; elle peut être invoquée sans autorisation préalable, même contre le gouverneur, et sans qu'un tribunal des conflits puisse s'y opposer; l'affaire est portée devant les tribunaux ordinaires. Il faut aller en Angleterre pour trouver une responsabilité aussi considérable des fonctionnaires publics et des officiers municipaux.

Cette responsabilité permet au gouvernement de compter sur la vigilance de l'alcade pour surveiller les délibérations de l'ayuntamiento, quoique cet alcade ne soit pas nommé par lui.

Nous trouvons en Espagne une institution dont l'étude se rattache à la question de tutelle exercée sur les conseils municipaux; nous voulons parler de la junte municipale. Cette junte se compose, d'abord de tous les membres de l'ayuntamiento, puis d'un nombre égal d'imposés aux charges municipales et désignés par le sort; ces contribuables sont connus sous le nom de *vocales associados*.

Cette junte ressemble beaucoup plus au Conseil général de la commune institué par notre Constituante en 1790, qu'à la réunion des plus imposés, établie par l'article 41 de la loi de 1837 pour le vote des centimes extraordinaires. La junte municipale s'occupe exclusivement des questions financières intéressant le Municipe; tout projet de budget, ordinaire ou

extraordinaire, après avoir été affiché publiquement, pendant 15 jours, est soumis à la junte; son approbation est nécessaire. La junte est également compétente pour la vérification des comptes.

Il y a là une solution intéressante, de l'importante question de savoir si les électeurs doivent remettre la décision de toutes les affaires qui engagent les finances de la commune aux conseils municipaux; s'il suffit, pour empêcher les dettes de s'accroître, de s'en rapporter au pouvoir central, qui, quoi qu'on en dise, est très peu intéressé dans la question, comme le prouve ce fait que les communes, en France, se sont endettées surtout sous les régimes qui les soumettaient à une tutelle complète.

Dans d'autres pays, on a regardé l'assemblée générale des électeurs, comme la meilleure garantie pour les finances de la commune. Quelle que soit la solution, il est certain qu'il y a là une question à résoudre.

En Portugal, la tutelle sur les délibérations du conseil municipal (*Camara municipal*) porte sur l'acquisition et l'aliénation des immeubles, les transactions, les emprunts, les marchés de travaux publics quand la dépense résultant du marché excède le dixième des revenus ordinaires, les emprunts, l'établissement de foires et marchés, les rapports entre les communes voisines, les réglements permanents, et la révocation des fonctionnaires de la commune. Cette tutelle est exercée tout entière par la junte de district.

Le contrôle sur les délibérations réglementaires du conseil municipal est confié à l'Administrateur de district, qui ne peut les déférer au conselho (*tribunal administratif de district*) que pour vice de forme, ce qui comprend la violation de la loi, ou pour atteinte portée aux droit des tiers.

Les délibérations de la junte paroissiale sont soumises à l'approbation de la junte générale, lorsqu'elles portent sur l'aliénation et l'acquisition d'immeubles, sur les emprunts, sur l'établissement de nouveaux impôts, sur une action à intenter ou à soutenir devant la justice, et enfin sur le budget

annuel. La junte paroissiale peut en appeler devant les tribunaux administratifs; les autres délibérations sont immédiatement exécutoires.

Le contrôle est exercé de la même manière, que sur les délibérations réglementaires du conseil municipal.

En Autriche, la tutelle administrative s'étend sur les délibérations des assemblées communales qui touchent aux questions financières; les centimes additionnels et les taxes nouvelles ne peuvent être votés par le Conseil, qu'avec l'approbation de la diète provinciale; l'aliénation des propriétés communales et les emprunts, si le montant dépasse le revenu ordinaire d'une année, doivent être autorisés par le gouverneur.

Le gouverneur exerce le contrôle; il peut se faire communiquer toute délibération, la suspendre ou l'annuler quand il y a violation de la loi ou excès de pouvoir.

En Hongrie, la tutelle change suivant qu'elle est exercée sur une ville libre, ou sur une commune rurale.

Dans les villes libres, les délibérations concernant l'aliénation ou l'acquisition d'immeubles d'une valeur supérieure à 25,000 francs, les travaux publics, les emprunts, l'établissement du budget, doivent être approuvés par le ministre dans un délai de 40 jours, passé lequel ces délibérations peuvent être exécutées. L'autorisation du gouverneur est nécessaire pour l'établissement des taxes locales.

Lorsque les conseils sont appelés à délibérer sur une des affaires soumises à la tutelle du gouvernement, la délibération doit être annoncée et les propositions affichées à l'avance; tout contribuable peut réclamer auprès du ministre.

La loi de 1876 a centralisé le service sanitaire, au profit de l'État; le conseil municipal fait entrer quelques uns de ses membres, dans la Commission qui est chargée de statuer sur les mesures concernant ce service. Ce sont les fonctionnaires municipaux qui exécutent ces mesures, sous l'autorité du ministre de l'intérieur.

En Hongrie, le bourgmestre supérieur, nommé par le roi sur une liste présentée par le conseil municipal, est chargé

du contrôle ; mais on en laisse l'exercice aux citoyens, sur certaines délibérations réglementaires; les particuliers qui se croient lésés peuvent réclamer dans les 15 jours qui suivent la publication de la délibération; les conseillers qui ont voté une délibération reconnue illégale sont solidairement responsables vis-à-vis de la partie lésée, (art. 116, 117).

Dans les communes rurales et villes ordinaires, les délibérations qui concernent les centimes additionnels, celles qui peuvent amener la diminution de la fortune communale, les baux de plus de 6 ans, les emprunts, les travaux publics, sont soumis à l'approbation du Comitat.

Les délibérations réglementaires tombent sous le contrôle de l'Alispan pour les villes, et sous celui du szolgabiro (chef d'arrondissement) pour les communes rurales; ils peuvent en suspendre l'exécution, pour violation de la loi.

Dans les cantons de la Suisse, les délibérations des conseils municipaux, ou des assemblées générales de la commune, sont ordinairement soumises à un simple contrôle et non à l'autorisation préalable.

Cependant, dans le canton de Genève, la législation se rapproche du système français. La loi dit bien que les délibérations du conseil municipal sont exécutoires de plein droit, mais l'autorisation du Conseil d'État (conseil exécutif du canton) est nécessaire lorsqu'il s'agit du budget annuel, du compte-rendu financier et, en général, de toutes les affaires qui, en France, sont soumises à la tutelle.

Dans le canton de Zurich, les délibérations sont exécutoires de plein droit, sauf celles qui concernent l'aliénation des biens de la commune ; l'autorisation pour cette aliénation est donnée par le conseil de district (conseil élu par les citoyens), et seulement dans le cas où l'aliénation doit servir à subventionner des entreprises d'utilité publique. Les délibérations sont cependant attaquables lorsqu'elles compromettent manifestement les intérêts de la commune, ou lorsqu'elles sont de nature à imposer des charges excessives aux habitants.

Le conseil de district a aussi la surveillance de l'administra-

tion des communes ; il veille à la régularité de la gestion par les autorités communales ; il prend toutes mesures disciplinaires ou autres, nécessaires à la répression des abus, et provoque, s'il y a lieu, des poursuites judiciaires.

En Prusse, la tutelle dans les villes diffère beaucoup de celle qui est exercée dans les communes rurales.

Dans les villes, l'autorisation du gouvernement est nécessaire pour l'aliénatiou des immeubles, pour le changement du mode de jouissance des biens communaux, pour les emprunts et pour les contributions nouvelles. Le projet de budget, préparé par le Magistrat, n'est pas soumis à l'autorisation préalable. Toute délibération qui excède les limites de la compétence du conseil municipal, ou qui est prise en violation d'une loi, peut être annulée. C'est la Régence et le président supérieur de la province qui exercent le contrôle administratif.

Les communes rurales ne peuvent, sans autorisation du comité de cercle, modifier leurs impôts et les services communaux, aliéner leurs immeubles ou contracter des emprunts (Loi du 13 déc. 1872, art. 42, 43). Le contrôle est confié au Landrath.

En Russie, le budget et les comptes des villes sont soumis au gouverneur. L'autorisation préalable est nécessaire pour les décisions relatives au vote de certains impôts, aux emprunts, aux changements à apporter dans le plan des villes, à l'organisation de la police des marchés.

Cette tutelle est exercée, suivant les cas, par le gouverneur, par le ministre ou par le comité provincial.

L'administration des communes rurales est soumise d'une façon générale à la tutelle et au contrôle de la commission de district, composée de représentants du pouvoir central.

En Suède, l'autorisation préalable est nécessaire dans les villes libres, pour la vente, l'échange, l'aliénation d'immeubles, pour les emprunts à amortir en plus de cinq ans, pour l'augmentation de taxes nouvelles, pour la modification des dispositions qui fixent l'assiette de l'impôt communal. La tutelle est exercée ou par le roi ou par le gouverneur.

Le Grand-gouverneur peut écarter, mais non modifier, les décisions du conseil communal, lequel a le droit d'en appeler au roi (art. 32).

## § 5. — *Droit de dissolution.*

Nous rattacherons à la question de tutelle et de contrôle l'exercice du droit de dissoudre les conseils municipaux.

En France, les conseils municipaux peuvent être dissous et la loi autorise le gouvernement à nommer une commission provisoire, pour une durée qui peut aller jusqu'à trois ans.

En Suède, en Belgique et en Hollande, les conseils municipaux ne peuvent être dissous. Dans tous les autres pays, ils peuvent l'être, mais le gouvernement est tenu de convoquer les électeurs, dans un délai qui ne dépasse pas trois mois.

## § 6. — *Publicité des séances.*

En Belgique, en Hollande, en Italie, en Espagne, en Autriche, en Suisse, en Prusse, en Bavière, en Saxe, en Wurtemberg, dans le Duché de Bade, les séances des conseils municipaux sont publiques. Dans tous les pays où l'assemblée générale de la commune se réunit, il y a naturellement publicité des séances.

## § 7. — *Droit de réunion des Conseils municipaux.*

En Belgique, en Hollande, en Italie, en Espagne, en Portugal, en Autriche, en Prusse, les conseils municipaux se réunissent sur la convocation du maire, toutes les fois que les affaires le demandent; ils peuvent décider à l'avance l'époque à laquelle ils se réuniront.

En France, nous n'avons ni la publicité des séances, ni le droit de réunion des conseils municipaux par eux-mêmes.

## § 8. — *Pouvoir exécutif dans la commune.*

Aujourd'hui, en France, le maire est élu par le Conseil municipal dans toutes les communes, Paris excepté. Le Conseil municipal n'intervient pas dans la nomination des fonctionnaires de la commune; le maire seul a le droit de les choisir quand la loi n'en prescrit pas la nomination par le pouvoir central.

Le maire, est tout à la fois, le représentant du pouvoir central dans la commune et le chef de la municipalité; ou plutôt il est la municipalité tout entière, car les adjoints n'ont d'autre part à l'administration que celle qu'il veut bien leur déléguer.

Comme représentant de la commune, le maire est chargé :

1° De la police municipale et rurale ;

2° De l'administration et de la conservation des propriétés communales ;

3° De la surveillance des établissements communaux ;

4° De l'établissement du budget et de l'ordonnancement des dépenses ;

5° De la direction des travaux communaux et des adjudications.

Il représente la commune en justice, et dans tous les actes de vente, d'acquisition, d'acceptation de dons et legs, etc.

Comme représentant du pouvoir central, il est chargé de la publication et de l'exécution des lois et règlements ; il est chargé de certaines fonctions spéciales qui lui sont attribuées par les lois, entre autres, des mesures de sûreté générale ; il tient les registres de l'état civil ; il est officier de police judiciaire dans les communes où il n'y a point de commissaire de police ; il remplit les fonctions de ministère public, auprès du tribunal de police tenu par le juge de paix ; enfin, il est juge au contentieux administratif, pour les indemnités qui peuvent être dues par les officiers, dans les cantonnements

ou rassemblements de troupes (loi du 18 janvier 1793), et pour les déclarations de prix de vente faites par les débitants de boissons (28 avril 1816, art. 49).

Il peut prendre des arrêtés pour ordonner des mesures sur les objets confiés à son autorité. Les arrêtés temporaires sont exécutoires de suite.

A l'époque où les maires étaient nommés par le pouvoir central, on pouvait justement dire : « Selon qu'on le considère dans ses rapports avec ses administrés ou avec le préfet, le maire est grand ou il est petit. C'est un maître presque absolu ou un subalterne sans consistance (1). » Depuis que ces lignes ont été écrites, le maire est devenu électif, sa dignité et son indépendance ont donc augmenté vis-à-vis du préfet; mais ce qui n'a pas diminué, c'est son omnipotence vis-à-vis de ses administrés.

Le maire ne possède cependant pas tout le pouvoir exécutif dans la commune. Un certain nombre d'agents, salariés ou non, et chargés de certains services, sont nommés par l'État. Tels sont les commissaires de police, les gardes-champêtres, les préposés en chef de l'octroi, les instituteurs et institutrices, les directrices des salles d'asiles, les directeurs et professeurs des collèges communaux, les membres des administrations des hospices, des bureaux de bienfaisance, etc.

Les fonctions de receveur communal sont exercées par le percepteur de la circonscription. Cependant, si le revenu de la somme dépasse 20,000 fr., et si le Conseil en fait la demande, un receveur municipal spécial peut être nommé par le préfet ou par le Président de la République.

Les commissaires de police sont choisis par le pouvoir central ; les inspecteurs de police, les brigadiers et les agents de police sont choisis par le préfet, sur la présentation du maire, dans les chefs-lieux de département ayant plus de 40,000 âmes. Dans les autres communes, le maire fait la nomination et le préfet doit l'approuver.

(1) Leroy-Beaulieu. *L'administration locale en France et en Angleterre*, page 93.

La France est, à peu près le seul pays de l'Europe où le maire soit seul investi du pouvoir exécutif dans la commune.

En Belgique, le Conseil municipal nomme les fonctionnaires et employés, tels que les administrateurs des hospices, des bureaux de bienfaisance et des autres établissements de la commune, les professeurs des collèges communaux, les instituteurs des écoles primaires. Il nomme aussi et peut révoquer le secrétaire de la mairie.

C'est le roi qui choisit le bourgmestre (maire) et les échevins (adjoints), mais ils ne peuvent être pris en dehors du conseil que d'accord avec la Commission permanente.

Le droit du conseil de nommer les fonctionnaires de la commune et le droit de ne pouvoir être dissous, sont deux puissants correctifs à cette nomination du maire et des échevins par le roi. Il faut ajouter que le pouvoir du bourgmestre est bien différent de celui de notre maire. Le bourgmestre n'est que le président d'un collège, dans lequel les résolutions sont prises à la majorité des voix.

Le collège échevinal est une autorité mixte : il est à la fois l'agent du Conseil de la commune, le dépositaire d'une portion du pouvoir communal, l'agent des autorités provinciales et l'agent du pouvoir central (1).

Comme agent du conseil communal, le collège échevinal doit publier et exécuter ses décisions. Il est chargé, de la direction des travaux communaux, de l'approbation des plans de bâtisse, des actions judiciaires, de la surveillance des employés salariés par les communes, de l'entretien des chemins, de la surveillance des hospices, bureaux de bienfaisance, fabriques d'église, monts-de-piété, établissements qui ont tous des administrations spéciales. Il a la surveillance des lieux publics, spectacles, cafés, etc. Quoique pouvoir collectif, dans lequel chaque membre limite l'autorité des autres, le collège échevinal est loin d'avoir des attributions aussi grandes que celles du maire en France. C'est le Conseil municipal

(1) A. Giron. *Essai sur le droit communal de la Belgique*, p. 217.

qui fait les ordonnances de police, qui nomme et révoque les agents de la commune, même le secrétaire ; c'est lui qui arrête les conditions des baux et des adjudications, si ces actes ont pour objet une valeur de plus de 10,000 fr.

Comme agent des autorités provinciales, la loi confie au collège échevinal le soin d'exécuter leurs ordonnances (loi communale, art. 90, § 1). Comme agent du pouvoir central, il veille à l'observation des lois constitutives de la force publique (loi du 8 mai 1848, art. 14).

Les attributions réservées au bourgmestre seul sont peu nombreuses. Il préside le Conseil municipal et le collège des échevins. Il est spécialement chargé de l'exécution des lois et règlements de police, mais il ne peut faire seul aucun de ces règlements. Il est officier de police judiciaire, il est officier de l'état civil.

Le maire n'est chargé de l'exécution des règlements de police que depuis la loi du 30 juin 1842. La loi du 30 mars 1836 avait confié cette exécution au collège échevinal afin d'abolir le pouvoir « dont les maires français avaient tant abusé (1); » mais on reconnut que la police requiert dans ses actes un secret et une célérité incompatibles avec un pouvoir collectif. Il ressort de tous les documents, rapports, discussions aux chambres, que l'organisation du pouvoir exécutif dans la commune belge, par la loi de 1836, a été une réaction contre le système français expérimenté jusqu'en 1815, et en même temps, un retour au régime paternel des anciennes institutions nationales de la Belgique.

En Hollande, le conseil municipal nomme et révoque les fonctionnaires de la commune, y compris l'instituteur, à peu près dans les mêmes conditions qu'en Belgique. Le bourgmestre est nommé par le roi et peut être pris en dehors du conseil municipal, mais les échevins qui forment avec lui un collège échevinal, sans lequel rien ne peut être fait dans la commune, sont choisis par le Conseil et dans son sein.

(1) Sous la domination française, *voir Giron*, p. 220.

Les attributions du collège échevinal en Hollande sont les mêmes qu'en Belgique.

En Italie, le Conseil municipal nomme, suspend, révoque les employés, les instituteurs, les intitutrices, les préposés au service sanitaire, les chapelains, les receveurs, les trésoriers. Les agents de police sont nommés par le Roi ou par le Préfet.

La commune est administrée par une junte municipale composée du maire et d'assesseurs. Le maire est choisi par le roi, mais les assesseurs sont nommés par le Conseil municipal, parmi ses membres; ils sont renouvelés par moitié tous les ans. Dans les villes au-dessus de 250 mille habitants, il peut y avoir jusqu'à dix assesseurs; dans les communes au-dessous de trois mille habitants, il y en a deux.

La junte municipale rappelle le collège échevinal de la Hollande, elle représente le Conseil municipal dans l'intervalle des sessions, elle veille à la marche des services municipaux, elle fait exécuter les décisions du Conseil (art. 92), elle fixe le jour des sessions ordinaires et extraordinaires, elle prépare les affaires, notamment le budget municipal.

Il en résulte que le maire n'est que nominalement le chef de l'administration; son pouvoir est limité, non-seulement par les délibérations du conseil municipal, mais encore par les décisions de la junte; ainsi il signe les contrats, mais c'est la junte qui en rédige les clauses.

Le maire est tout à la fois le chef de l'administration municipale et le représentant du pouvoir central; en cette dernière qualité, il est chargé de publier les lois, de tenir les actes de l'état civil, de surveiller tout ce qui intéresse l'ordre public.

Certaines communes sont divisées en bourgs ou quartiers; le maire peut y déléguer ses fonctions de représentant du gouvernement, à l'un des conseillers, ou même à l'un des électeurs.

En Espagne, l'Ayuntamiento, ou Conseil municipal, nomme et révoque les employés et agents des services municipaux, sauf les agents de la police qui sont sous la dépendance exclusive de l'alcade (maire).

L'alcade et les tenientes (adjoints) sont élus par l'ayuntamiento, excepté dans les capitales de provinces et dans les villes au-dessus de six mille habitants. Dans ces villes, le roi peut choisir l'alcade parmi les membres de l'ayuntamiento, et à Madrid en dehors même de ce Conseil.

L'Alcade exerce, tout à la fois, le pouvoir exécutif de la commune et représente le pouvoir central; il est chargé de l'exécution des décisions de l'ayuntamiento; les tenientes, comme les adjoints en France, n'ont d'autres fonctions que celles qu'il leur délègue. Mais l'alcade est loin de posséder le même pouvoir que le maire en France, puisque l'ayuntamiento nomme et révoque les employés de la commune.

L'alcade, quoique nommé par l'ayuntamiento, est chargé d'exécuter les lois et règlements au nom du pouvoir central; il peut être suspendu, révoqué et même soumis à l'amende par le gouvernement.

En Portugal, le Conseil municipal nomme et révoque, comme en Espagne, les employés et agents municipaux, il élit son président (maire), qui est chargé d'exécuter ses délibérations, de surveiller et de diriger les employés, de préparer le budget, d'ordonnancer les paiements, de passer tous les actes au nom de la commune, de publier les règlements de police.

Les attributions personnelles du Président sont moins considérables que celles du maire en France, parce que celles du conseil municipal sont plus grandes. C'est le conseil qui fait les règlements de police que le président est chargé seulement d'exécuter; il tient une séance chaque semaine et peut préparer, discuter toutes les mesures d'exécution.

Le pouvoir du président est encore diminué par la présence, au concelho, d'un administrateur qui est le représentant du pouvoir central. Cet administrateur est nommé par décret sur la proposition du gouverneur de district. Il est payé sur les fonds de la commune; son traitement, ainsi que celui des employés sous ses ordres, est au nombre des dépenses obligatoires. L'administrateur est chargé de la police dans la commune, il fait exécuter les lois et règlements généraux, il veille

à la sécurité générale, il requiert au besoin la force armée. Il autorise les établissements insalubres, vérifie les poids et mesures; il est même chargé de faire exécuter les règlements de police municipale. Il surveille le Conseil municipal et les juntes de paroisses et rend compte au gouverneur des violations de la loi qui se seraient commises; il peut prendre, en cas de nécessité, toutes mesures urgentes, sauf à en référer de suite au gouverneur.

Enfin, il est chargé de la tenue des actes de l'état civil.

On voit que ce délégué du pouvoir central participe à la fois de nos commissaires de police et de nos sous-préfets. C'est qu'en effet le concelho espagnol, dont la population varie entre deux mille et quarante mille habitants, se rapproche souvent par son importance de nos arrondissements.

Dans la paroisse, le président de la junte est chargé de l'exécution des délibérations; comme le président de la *Camara municipal* il a peu de pouvoir personnel; la junte de paroisse se rassemble tous les quinze jours, plus souvent s'il est nécessaire, et règle toutes les mesures d'exécution.

Le gouvernement nomme un Regedor, qui doit être domicilié dans la paroisse ou dans le concelho, et dont les fonctions sont obligatoires, et compatibles avec celles de juge de paix. Ce Regedor ne touche pas de traitement, mais il a un secrétaire appointé. Il est chargé de surveiller les délibérations de la junte, et de dénoncer au gouverneur celles qui seraient prises en violation de la loi; sous les ordres de l'Administrateur, il exerce dans la paroisse les mêmes fonctions que l'administrateur dans le Concelho.

Ainsi en Portugal, dans toutes les circonscriptions, même dans les plus petites, le pouvoir central a un représentant spécial, et les fonctions du maire sont limitées aux affaires de la commune et de la paroisse.

Dans les États scandinaves, le gouvernement nomme également un représentant de son pouvoir, dans toutes les communes.

En Suède, les trois principales villes: Stockholm, Gotheborg et Malmö ont une organisation particulière, qui constitue quelque chose de semblable à ce qu'on appelle les villes comtés de l'Angleterre; elles ont même le droit d'envoyer des représentants à la première Chambre de la diète.

Dans ces trois villes, le Conseil municipal nomme, dans son sein un comité permanent, composé de dix membres, auxquels s'adjoignent le vice-président du Conseil municipal et le gouverneur qui préside ce comité, mais sans y avoir voix délibérative. Le comité permanent est chargé du pouvoir exécutif, ou plutôt de surveiller l'exécution des résolutions et arrêtés du Conseil, car cette exécution est confiée à un grand nombre de commissions spéciales, composées tout à la fois de membres du Conseil et de citoyens pris parmi les éligibles. (1)

La commission spéciale de finances et de travaux publics est formée de 24 membres et se divise en trois sections. Les résolutions les plus importantes de la commission doivent être soumises à l'approbation du Conseil. Cette commission est présidée par le gouverneur et, en son absence, par un vice-président qu'elle élit dans son sein.

La commission de santé se compose de huit membres, parmi lesquels figurent au moins deux médecins. Elle a la surveillance de l'hygiène publique et des hôpitaux de la commune. Elle nomme les directeurs des hôpitaux, leurs médecins, ceux des différents quartiers, et leur donne des instructions.

La commission de bienfaisance comporte seize membres. Elle constitue une direction supérieure pour les maisons de travail, pour les hospices de vieillards et d'indigents; elle en nomme les directeurs et employés et leur donne des instructions. Elle surveille les chambres de charité paroissiales qui ont le soin immédiat des indigents et l'admi-

(1) Elles sont réglementées par l'instruction royale du 4 mars 1864. V. *Constitutions européennes*, par M. Demombynes, t. Ier, p. 118.

nistration des biens et donations, affectés au soulagement des pauvres.

La commission de commerce et de navigation comprend douze membres annuellement élus par le Conseil municipal. Sa compétence s'applique à toutes les questions touchant au commerce et à la navigation, et notamment à la création d'agents de change et de courtiers, à la police des bourses de commerce.

Le Conseil municipal peut créer toute nouvelle commission spéciale qu'il juge nécessaire.

Le gouverneur, représentant du pouvoir central, exerce la surveillance générale et la police de la ville.

Dans les autres villes, le pouvoir exécutif municipal est confié à un *Kronofogde* ou à un bourgmestre, nommés par le roi et chargés tout à la fois de mettre à exécution les décisions du Conseil municipal et de présider le tribunal de la ville.

Dans les communes rurales, l'assemblée des électeurs gère directement les affaires et élit un comité exécutif de trois à onze membres. Le pouvoir central y est représenté par un fonctionnaire *(Lansmann)* nommé par le roi.

En Norwège, le corps de ville *(Formandskab)* est élu directement par les électeurs ; il se compose de trois à neuf membres ; il nomme son président parmi ses membres. Il dirige toute l'administration, excepté les écoles et le service de l'assistance publique, qui sont confiés à deux commissions spéciales. Il ne reste guère au Conseil municipal que le droit de voter le budget.

Dans chaque district, qui correspond à peu près à une commune, il y a un agent du pouvoir central *(Lensmand)* placé sous les ordres du Fogde qui, lui-même, est une sorte de sous-préfet dans le fogderi (arrondissement).

En Danemark, nous avons vu que les petites paroisses sont groupées sous une administration commune. Le conseil paroissial, composé de délégués de différentes paroisses, élit un président qui est chargé de l'exécution de ses délibérations. Ce président n'est élu que pour un an et ses pouvoirs propres

sont très limités, car le Conseil est en réalité le directeur des affaires communales.

Le représentant du gouvernement *(Sognefoged)* dans le district paroissial, ou dans les grandes communes s'administrant à part, est nommé par le roi; il a la direction de la police.

En Russie, les villes et les communes rurales ne sont pas soumises au même régime,

Dans les villes, le Conseil municipal élit les fonctionnaires municipaux, le secrétaire, les répartiteurs des impôts, les directeurs et économes des institutions de bienfaisance, les agents chargés de la police locale. Il détermine le traitement de ces employés. Il fait des règlements sur tout ce qui concerne la police, la propreté et la salubrité des rues, cours intérieures des maisons, fosses d'aisances, abattoirs, marchés, etc. Ces règlements sont soumis au gouverneur.

Le Conseil municipal nomme le maire (*Golova*). Cette nomination doit être approuvée par le gouvernement, quoique les attributions du maire soient purement municipales. Il élit en outre un comité exécutif (*Ouprava*), présidé par le maire et chargé, comme le collège des échevins en Belgique, de préparer le budget, de dresser les comptes annuels qui doivent être soumis au Conseil, d'ordonnancer les dépenses, de soutenir les procès qui intéressent la ville, de passer les contrats, etc.

Le maire a donc très peu d'attributions personnelles. Il en a davantage dans les bourgs, lorsque le Conseil a obtenu du ministre le droit de ne pas nommer d'ouprava et d'en confier les fonctions au maire; mais ces fonctions sont toujours limitées par le droit du Conseil de nommer les fonctionnaires communaux et de faire les règlements de police.

Au canton, l'assemblée élit un chef de canton *(Starchina)* qui doit être approuvé par le pouvoir central; ce chef de canton n'est que le président d'un comité exécutif, formé des chefs (élus) des communes du canton.

Dans la commune rurale, l'assemblée délibérante *(mir)* nomme les fonctionnaires de la commune, le secrétaire, le

collecteur d'impôts, les inspecteurs d'impôts, les inspecteurs des écoles, les gardes forestiers, les fondés de pouvoirs pour la représenter en justice. Elle fixe le traitement de ces employés.

Elle nomme le maire *(starosta)*, qui est chargé de convoquer l'assemblée, de la présider et de veiller à l'exécution de ses décisions, à l'entretien des routes, à la bonne tenue des écoles, hospices et autres établissements communaux.

En Autriche, le conseil municipal élit parmi ses membres un collège échevinal *(vorstand)* composé d'un bourgmestre et d'au moins deux échevins. C'est le conseil municipal qui fixe le nombre des échevins. Dans les villes capitales de province, et dans celles qui ont reçu un statut particulier par une loi provinciale, la nomination du collège échevinal doit être ratifiée par l'empereur. Ce collège est l'agent exécutif de la commune; le bourgmestre le préside, mais n'a que sa voix, qui est prépondérante seulement en cas de partage.

En Hongrie, dans les villes libres, le conseil municipal nomme tous les fonctionnaires, tels que le secrétaire, l'ingénieur en chef, le chef de la comptabilité, le médecin..., etc., mais sur une liste de candidats dressée par un comité spécial de sept membres, qui sont : le bourgmestre supérieur, trois membres désignés par celui-ci et trois membres élus par le conseil municipal.

Il y a deux espèces de bourgmestres : le bourgmestre supérieur *(fo-polgarmester)*, qui remplit les mêmes fonctions que le *fo-ispan* dans le comitat et qui est élu pour six ans, par le conseil municipal, sur une liste de trois candidats désignés par le roi ; il y a en outre le simple bourgmestre ou maire qui remplace, le bourgmestre supérieur en son absence. Ce second bourgmestre est nommé par le conseil municipal, qui élit aussi un comité exécutif *(Tanacs)* chargé de l'exécution des décisions du conseil, de préparer le budget, de veiller à la conservation du patrimoine communal, de la perception des revenus, du maniement régulier des fonds, de l'établissement et de la vérification des comptes. Ce comité exécutif est présidé

par le bourgmestre supérieur et, à son défaut, par le maire; il possède le pouvoir exécutif local tout entier, et même une autorité administrative propre, pour la décision de certaines affaires que les lois et règlements lui attribuent. Le comité exécutif exerce aussi des attributions centrales, il fait exécuter les arrêtés du gouvernement.

Dans les autres villes, le conseil municipal nomme un comité composé d'un maire *(bourgmestre)*, d'un fiscal, d'un trésorier, d'un contrôleur, d'un médecin, d'un ingénieur et de plusieurs conseillers dont le nombre varie.

Dans les communes rurales, le comité est moins nombreux et il est élu directement par les électeurs.

L'alispan peut révoquer le maire.

Dans le canton de Berne, l'assemblée générale de la commune élit le secrétaire communal; elle fixe les emplois et les traitements des employés; elle vote les règlements et arrêtés; elle nomme un conseil communal qui est un conseil exécutif formé d'un président (maire) et de quatre membres au moins. Ce conseil administre les affaires de la commune et nomme les employés, même les agents de la police.

Le maire est chargé de la mise à exécution des décisions du conseil municipal, à moins que celui-ci n'en ait confié la mission à d'autres personnes. Il a aussi les fonctions d'officier de police judiciaire.

Dans le canton de Genève, le maire et les adjoints sont élus directement par les électeurs, quoiqu'il y ait un conseil municipal. Comme en France, les adjoints n'ont d'autres pouvoirs que ceux qui leur sont délégués par le maire; comme en France, le maire est tout à la fois le représentant de la commune et celui du pouvoir central. Il peut être révoqué par le Conseil d'État (pouvoir exécutif du canton).

Dans la ville de Genève, un conseil administratif, élu directement par les électeurs, remplace le maire et les adjoints des autres communes.

Le canton de Genève est le seul dont l'organisation communale se rapproche de celle de la France. Les autres cantons

ont une organisation semblable à celle du canton de Berne. Le plus habituellement même, comme à Zurich, l'Assemblée générale de la commune élit non seulement un conseil exécutif présidé par un maire, mais aussi la plupart des fonctionnaires de la commune.

En Prusse, les villes dont la population s'élève à plus de 25,000 âmes forment un cercle urbain ; on y trouve tout à la fois : 1° un conseil municipal ou conseil des représentants municipaux; 2° un Magistrat composé d'un bourgmestre, d'un adjoint ou second bourgmestre, et d'échevins en nombre qui varie avec la population ; 3° un comité de cercle *(Kreiss stadt ausschuss)* qui, comme le comité de cercle rural, a des attributions contentieuses.

Le bourgmestre est élu pour douze ans, les échevins sont renouvelables tous les trois ans par moitié. L'élection du bourgmestre et des échevins doit être confirmée par le roi.

Les membres du Magistrat, y compris le bourgmestre, sont élus par les représentants municipaux, mais ne sont pas pris parmi eux. C'est, comme on le voit, une organisation toute particulière, dont le but est de pouvoir choisir des hommes spéciaux ayant l'aptitude et la capacité administrative. L'introduction des hommes spéciaux dans les corps élus est un des caractères particuliers de l'organisation des provinces, des cercles et des communes en Prusse. Le conseil municipal des villes peut faire entrer dans le Magistrat, à côté du bourgmestre et des adjoints, des hommes techniques et rétribués, par exemple un conseiller scolaire, un syndic, un chancelier, etc. C'est comme si, en France, le conseil municipal nommait, à côté du maire et des adjoints, et en dehors de son sein, un agent-voyer, un architecte, ayant voix délibérative. Les chefs des services municipaux ne sont plus alors de simples employés subalternes ; ils passent au rang d'élus de la commune, par une élection au second degré. Le nombre des membres non-salariés dans le Magistrat doit toujours être en majorité. Le Magistrat nomme les fonctionnaires de la ville et fait exécuter les décisions du conseil des représentants municipaux.

Dans les autres villes, l'organisation est à peu près semblable ; la différence la plus grande est dans l'absence d'un comité de cercle et dans le nombre des membres du Magistrat.

Lorsque le gouvernement se refuse à confirmer la nomination du Magistrat, il est procédé à de nouvelles élections, et en cas de nouveaux refus, la Régence nomme une commission provisoire. Dans les communes rurales, le Magistrat se compose du chef de la commune (maire) et de deux échevins. Le gouvernement peut également refuser son approbation et nommer une commission.

On retrouve le Magistrat, c'est-à-dire un pouvoir exécutif collectif, dans tous les États de l'Allemagne ; en Bavière, en Saxe, dans le grand duché de Bade, etc. Partout il est chargé de préparer et d'exécuter les décisions du conseil municipal et de nommer les employés de la commune. Partout le bourgmestre préside le magistrat, agit au nom du magistrat et jamais de son propre mouvement, sauf dans les cas urgents.

## § 9. — *Organisation cantonale.*

En France, toutes les communes, petites et grandes, villes et villages, Paris excepté, ont la même organisation. Il en est de même en Belgique et en Hollande, aussi avons-nous vu que la tutelle qui y est exercée sur les communes est considérable. Avec ce système, la liberté municipale est impossible, et on n'a d'autre alternative que de donner la tutelle au pouvoir central ou au pouvoir provincial. Plusieurs pays ont cherché à éviter cette fâcheuse alternative.

En Espagne, les paroisses qui n'ont pas 2,000 habitants sont rattachées à d'autres paroisses pour constituer ce que l'on appelle le *Termino municipal*. Ce nom s'applique également aux communes assez grandes pour avoir une administration propre. Les *Terminos* importants, et les villes particulièrement, sont divisés en quartiers *(Barrios)*, administrés par un alcade de *Barrio*. Les petites paroisses continuent d'exister quoique rattachées à d'autres, et gardent l'administration de quelques-uns de leurs intérêts.

En Portugal, les communes rurales sont réunies en *Concelhos,* qui doivent avoir un minimum de 500 feux ou environ 2,000 habitants. Chaque commune importante forme à elle seule un *Concelho.* Les petites paroisses continuent d'administrer une partie de leurs intérêts.

En Italie, nous trouvons une organisation semblable. D'après les lois communales et provinciales de 1865, les communes qui ont moins de 1,500 habitants, lorsqu'elles manquent des ressources nécessaires pour couvrir leurs dépenses, peuvent être réunies à d'autres, par un décret rendu sur l'avis du conseil provincial et des conseils municipaux. Une commune ne peut demander à posséder une administration séparée, si elle ne compte au moins 4,000 habitants, et si elle ne possède les ressources suffisantes pour faire face à ses dépenses. Dans les villages qui ont un patrimoine à eux, le maire, avec l'assentiment du préfet, nomme un administrateur pour gérer leurs biens. Cet administrateur est pris parmi les conseillers municipaux de la commune domiciliés dans le village, et à leurs défaut, parmi les électeurs du village.

En Danemark, les petites communes sont groupées, et forment aussi des espèces de canton; les grandes communes ont seules une administration séparée. Il en est de même en Norwège, où les petites communes sont réunies en districts *(Landsmandsdistrikter).*

Les *Terminos* espagnols, les *Concelhos* portugais, les grandes communes d'Italie, les districts de paroisses en Danemark et en Norwège, sont des circonscriptions qui tiennent le milieu entre le canton et la commune. Elles ont pour but de remédier à l'insuffisance des ressources des petites communes, mais ces petites communes y sont presque complètement absorbées.

Dans quelques pays, il y a de véritables cantons, dont l'organisation laisse à la commune la plus grande partie de son autonomie.

En Prusse, le bailliage comprend plusieurs commnnes; celles qui sont importantes, peuvent être érigées en bailliages.

Chaque commune envoie un représentant au moins, pour constituer le comité de bailliage; elle envoie son maire d'abord et ensuite ses échevins, s'il y a lieu. Le nombre des représentants que chaque commune peut déléguer est réglé par la diète de cercle, qui tient compte de la population et de la quotité de l'impôt. Les élections au comité de bailliage sont validées par le comité lui-même, sauf recours au comité de cercle.

Le gouvernement est représenté par un bailli nommé par le président supérieur, sur présentation de la diète de cercle qui doit choisir parmi les habitants du bailliage.

Le bailliage a les droits d'une corporation pour les affaires que la loi de 1872 déclare d'un intérêt commun entre les communes. Son comité vote et contrôle les dépenses de l'administration du bailliage; il nomme des commissions ou des commissaires spéciaux chargés de la préparation et de l'exécution de ses décisions. Une de ses fonctions principales est d'assister le bailli dans l'exercice de la police. Nous retrouvons encore ici ce principe qui domine toute l'organisation prussienne : placer un conseil émanant de l'élection à côté du représentant du pouvoir central, pour l'assister et le surveiller dans son action.

Le bailli exerce la police en ce qui concerne l'ordre public, les mœurs, la salubrité, la voirie, le régime des eaux, et des forêts, la pêche, l'industrie et l'agriculture. Il doit veiller à ce que les chemins publics soient en bon état, qu'aucun obstacle ne soit apporté à la circulation. Après une mise en demeure, il peut recourir à des prestations pour cet objet, aux dépens de la commune qui entretient ses chemins avec négligence.

Le bailli peut publier des ordonnances de police et édicter des dispositions pénales allant jusqu'à cinq thalers d'amende et trois jours de prison, mais il doit obtenir l'assentiment du comité de bailliage. Il sert d'intermédiaire au Landrath et au comité de cercle, pour les affaires qui se rattachent à l'administration générale du pays, ainsi que pour le contrôle

des affaires communales du bailliage. Le bailli a, en outre, des attributions judiciaires qui se rapprochent de celles de nos juges de paix.

En Russie, on trouve des cantons (*Volost*) dont les intérêts sont administrés par une assemblée délibérante composée : d'abord de tous les maires *(Starosti)* des communes du canton et de tous les fonctionnaires élus par les assemblées communales ; et ensuite de délégués élus par les habitants à raison d'un par dix feux. Cette assemblée, qui est très nombreuse, s'occupe : 1° de l'établissement et de la répartition des impôts cantonaux ; 2° de la revision des listes dressées pour le recrutement, et de la répartition de la prestation militaire ; 3° des écoles qui peuvent être créées dans le canton et des dépenses nécessaires à ces écoles; 4° des orphelins et de l'assistance des personnes âgées ou infirmes ; 5° de la salubrité, de l'hygiène publique et de la vaccination ; des mesures à prendre en cas d'épidémie ou d'épizooties, 6° de l'organisation et de l'entretien des greniers communaux ; 7° de l'entretien des chemins et canaux cantonaux ; 8° des mesures à prendre en cas d'incendie et d'inondation.

L'assemblée nomme tous les employés cantonaux, elle nomme le chef du canton *(Starchina)*, sauf ratification par la commission de district. Le chef du canton exerce le pouvoir exécutif cantonal, assisté d'un comité formé des maires des communes du canton ; ce comité se réunit tous les dimanches. Le chef de canton est chargé de maintenir l'ordre, de veiller à l'entretien des routes, à la bonne tenue des écoles, des hospices et autres établissements, et, en général, d'exécuter les décisions de l'assemblée cantonale.

## § 10. — *Organisation spéciale des villes.*

En beaucoup de pays, les villes importantes ont une organisation spéciale.

En Suède, trois villes, Stockholm, Gotheborg et Malmö, ont un régime à part que nous avons décrit ; elles ont un

gouverneur spécial, et elles dépendent directement de l'autorité centrale. Les autres villes possèdent également un régime différent de celui des communes rurales.

En Danemark, les villes ne sont pas comprises dans les bailliages, elles ont une organisation séparée et différente de celle des communes rurales.

En Hongrie, il y a des villes libres qui dépendent directement du pouvoir central, sans avoir à subir l'autorité des assemblées et des fonctionnaires du Comitat.

En Prusse, les villes ayant au moins 25,000 habitants, forment à elles seules un cercle urbain jouissant de toutes les libertés des cercles ruraux (loi sur l'organisation des cercles, 3 décembre 1872); les autres villes, dont la population dépasse 10,000 habitants, possèdent aussi des libertés plus grandes que les communes rurales.

Quand nous nous occuperons de l'Angleterre, nous verrons que la plupart des villes y sont soumises à un régime tout différent de celui des paroisses; nous verrons également que les Unions de paroisses, que les districts de routes, sont de véritables cantons.

Dans presque tous les pays de l'Europe on a jugé conforme au bon sens de donner aux villes et aux grandes communes une liberté locale plus étendue qu'aux petites, et l'on s'est efforcé de trouver une organisation qui permît d'arriver à ce résultat.

En France, on a jugé tout autrement. Jusqu'à ces dernières années, la petite commune, même celle de cent habitants, jouissait de toute la liberté accordée par la loi. Au chef-lieu de canton, on commençait à restreindre cette liberté en retirant au conseil municipal le droit de nommer le maire de la commune; dans les grandes villes, la liberté disparaissait complètement. C'est ainsi que sur beaucoup de points, nous tenons à être seuls de notre avis.

# CHAPITRE IV

## INSTITUTIONS LOCALES DE L'ANGLETERRE

### § 1. — *Origines des institutions locales de l'Angleterre.*

L'étude des institutions locales de l'Angleterre ne nous montrera que des dissemblances, si on les compare non seulement avec celles de la France, mais encore avec celles des autres pays de l'Europe.

Dans la Paroisse anglaise, on ne trouve ni maire, ni collège échevinal, ni conseil municipal. Dans les villes, l'organisation des services locaux est différente de la nôtre, quoiqu'elle s'en soit un peu rapprochée depuis quelques années. L'Union de paroisses, le District de routes n'ont pas d'analogues en France. Le Comté n'est qu'un centre de police et de justice; les autres services dont il est chargé, sont des accessoires, des dépendances de ces deux-là.

Malgré cette dissemblance, nous croyons que l'étude des institutions locales de l'Angleterre peut être utile pour notre pays; elle nous fera connaître un principe, qui a été celui de nos propres institutions pendant un grand nombre de siècles; elle nous montrera comment ce principe s'est accommodé progressivement aux besoins, aux mœurs, aux idées de chaque époque, y compris les temps modernes. Nous pourrons le comparer à celui qui, depuis 300 ans, préside à notre organisation et nous essaierons d'en conclure lequel des deux principes est le plus propre à développer, chez un peuple, les vertus et les qualités sociales. Dans le cas où ce serait le

principe qui préside à l'organisation de l'Angleterre, nous chercherons s'il ne serait pas possible de le faire rentrer dans nos institutions, sans modifier leur structure générale, et sans être obligés de copier celles des autres peuples.

Mais, c'est surtout des institutions de l'Angleterre qu'il est vrai de dire que, si on ne les éclaire par l'histoire, il est impossible de les comprendre et d'en saisir l'esprit. Beaucoup d'entre elles remontent au moyen-âge, même jusqu'à l'époque anglo-saxonne. Aujourd'hui, elles ont un esprit très moderne habillé d'un habit très vieux; si nous n'en suivions les différentes transformations, nous pourrions nous tromper, et croire que l'esprit aussi en est vieux.

L'histoire des institutions locales de l'Angleterre aura une autre utilité. Toutes les parties en sont connexes; il est impossible de comprendre l'organisation de la paroisse ou de l'union de paroisses si on ne connait pas celle du comté et réciproquement. Une introduction historique donnera une première vue d'ensemble, qui permettra d'étudier ensuite chaque partie séparément.

Enfin cette introduction historique nous permettra de décider une question importante. On a soutenu que l'Angleterre marche, depuis quelques années, vers une centralisation semblable à la nôtre. Nous croyons qu'il n'en est rien; mais pour découvrir la direction dans laquelle marche un peuple, il faut remonter en arrière, car cette direction ne peut se découvrir par la connaissance du présent seul; il faut plus d'un point pour déterminer une route.

Notre étude sur l'organisation des pouvoirs locaux en Angleterre pourra sembler un peu longue; mais il ne faut pas oublier que cette organisation renferme une partie de l'organisation politique. La police et la justice elles-mêmes étant décentralisées, nous sommes obligés de les comprendre dans notre étude.

En Angleterre, le système féodal n'a jamais été réalisé d'une manière complète; l'hérédité des fonctions publiques, qui en

est le caractère principal, s'y aperçoit à peine. « Nous n'avons jamais eu, si ce n'est au temps reculé des *eorlas*, une noblesse, comme on l'entend par ce mot dans les autres pays (1). » L'absence du régime féodal, en Angleterre, est la clé de son histoire politique; comme l'existence de ce régime, chez toutes les nations du Continent européen, donne l'explication des phases politiques qu'elles ont traversées.

A la place du système féodal, on en trouve un autre qui venait directement de la Germanie. Lorsque le roi Alfred divisa l'Angleterre en *Comtés*, en *Centuries* et en *Décuries*, il ne fit qu'organiser ce qui existait déjà chez les Germains, ainsi que nous l'apprend Tacite. Le pays était divisé en cantons et chacun d'eux devait fournir cent hommes pour l'armée; le canton était aussi le centre de la justice; « à chaque chef sont adjoints comme conseils et comme autorité, cent assesseurs pris parmi le peuple (2). »

La première organisation politique des peuples est semblable à celle de leur armée, et chez aucun, cette première organisation n'a duré avec une persistance aussi remarquable qu'en Angleterre. Son caractère principal est la subordination, la discipline, le commandement direct du chef suprême sur tous les hommes.

Dans le système féodal, au contraire, le commandement n'est qu'indirect; il y a une hiérarchie de chefs qui tiennent leur pouvoir de l'hérédité et qui ont seuls le droit de commander à ceux qui sont placés directement au-dessous d'eux. Le pouvoir du chef suprême trouve autant d'obstacles qu'il y a de degrés dans cette hiérarchie.

En Germanie, les centuries étaient territoriales; elles continuèrent de l'être après l'établissement des Saxons dans la Grande-Bretagne. Les terres furent distribuées sous la réserve du service militaire; chaque canton dut fournir cent hommes

(1) *Le développement de la Constitution anglaise*, par Edward Freeman. V. *Hist. du droit et des Institut. de l'Angleterre*, par Glasson, t. I, p. 150, t. II, p. 170, t. III, p. 85.

(2) Tacite, *Mœurs des Germains*, § VI et XII.

à l'armée du roi. Dans la centurie se tient le tribunal de centuries *(hundred gemote)* qui se réunit tous les mois pour juger les procès civils et les moindres délits.

Dans le comté, on trouve le tribunal de comté *(shiregemote)* dont les réunions étaient semestrielles. Ce tribunal avait des attributions judiciaires et politiques; il jugeait les difficultés survenues entre les habitants des différentes centuries; il exerçait l'autorité répressive, et enfin il formait une assemblée générale pour toutes les affaires publiques du comté (1).

Dès le début, la royauté fut puissante; les rois Saxons nomment et révoquent les représentants de leur autorité militaire et judiciaire dans le comté (*ealdermen, subreguli, comites*); ils nomment des prévôts (*Shiregerefa*) qui sont chargés spécialement de présider les tribunaux, d'encaisser les amendes et de maintenir la paix publique. Les centuries sont divisées en décuries qui ont leurs dizainiers et leurs baillis ou prévôts, subordonnés aux prévôts royaux.

On trouve, dès cette époque, un principe qui a toujours persisté dans la constitution anglaise : le chef de maison répond de tous ceux qui habitent sous son toit; et le propriétaire de la terre, de tous ceux qui résident sur sa propriété. L'homme qui ne possède pas de terre, et n'appartient pas à la maison d'un propriétaire, est obligé d'entrer dans une décurie, dont le chef (*chief pledge*) est responsable (2).

On comprend que les centuries et décuries acceptassent difficilement des étrangers, de crainte des responsabilités que ces étrangers auraient fait peser sur elles. Tout homme libre qui voulait changer de domicile était forcé de trouver des répondants (*caution*) dans la nouvelle décurie où il voulait s'établir. Il en résulta un régime de domicile obligatoire, qui, jusqu'à nos jours, a joué un rôle important dans les institutions locales de l'Angleterre.

(1) *La constitution communale de l'Angleterre*, par Gneist, 5 vol. in-8°. Trad. par Hippert, 1867, chez Lacroix et Verbœkhoven, t. I, page 45. Glasson, t. I, p. 57 et suiv.

(2) Lois de Canut II, ch. XX.

Les rois normands conservèrent l'organisation anglo-saxonne; à la place des *Shiregerefa,* ils instituèrent, comme gouverneurs des comtés, des vicomtes (*vicecomites*) qui sont devenus plus tard les *shériffs*. L'Angleterre fut divisée en lots ou fiefs ; les plus considérables de ces possessions étaient de beaucoup inférieures aux duchés et comtés des royaumes du continent. Les biens des seigneures les plus puissants étaient disséminés à dessein dans plusieurs comtés, ou séparés par des domaines royaux.

Non seulement chaque vassal, mais chaque arrière-vassal devait prêter serment de fidélité directement au roi. C'est le vicomte qui, au nom du roi, convoque tous les hommes obligés au service militaire. Les commandements actifs reposent sur des commissions personnelles (1).

Les rois normands laissèrent subsister le comté saxon, la centurie et la décurie, comme centres de l'administration. Le vicomte exerça d'abord tous les pouvoirs royaux, de finances, de justice, de police. Il tenait un tribunal criminel périodique, et il parcourait le comté, pour rendre la justice dans les circonscriptions inférieures (*turnus vice comites*); il était accompagné de la Cour du comté composée de 12 vassaux ou arrière-vassaux de la couronne. Devant cette cour, toute la population mâle de la centurie devait comparaître.

Le vicomte examinait si personne ne s'était éloigné de sa centurie dans des circonstances suspectes; si le registre des *cautions* était complet; il faisait une enquête sur les voleurs, les meurtriers, les faussaires; il vérifiait les poids et mesures; il s'assurait que les routes et les ponts étaient en bon état.

Au dessous du vicomte, venaient se placer des baillis, des sous-prévôts (*Baillivi*, *Baillivihundredorum*) auxquels il abandonnait certaines affaires dans la centurie. La justice des baillis n'excluait pas celle du vicomte; l'une était locale et s'exerçait sur les petits délits journaliers; celle du vicomte

(1) V. Gneist, *La constitution communale de l'Angleterre* t. I, pages 91 et 100.

dans la tournée, était plus rare et ne s'appliquait qu'aux délits importants.

Cette division de la justice, en justice royale et en justice locale, subsiste encore de nos jours.

La royauté normande trouva que les vicomtes, choisis parmi les grands propriétaires du comté, n'étaient pas assez sous son autorité : dès le XII^e siècle elle envoya des juges ambulants partant de Londres, et chargés par elle de parcourir les six circuits entre lesquels le royaume fut divisé en 1176. Ces juges évoquaient devant eux les affaires les plus importantes et maintenaient l'unité de législation.

Il y a bien aussi en Angleterre une justice seigneuriale; le seigneur possède une juridiction sur les biens qu'il a concédés à titre de fief, mais c'est une juridiction de peu d'importance, que les rois normands ne laissèrent jamais s'étendre (1).

Les propriétaires du sol sont les hommes du roi ; celui qui n'obéit pas tombe sous la « *misericordia regis* » ; il est condamné à une amende qui varie selon le rang des personnes et qui s'appelle *amerciament*. Il en résulta une discipline militaire qui s'étendit sur les plus grands seigneurs, comme sur tous les habitants des comtés, des centuries et des décuries.

De lourdes amendes étaient prononcées contre ceux qui méprisaient les ordres du roi, qui injuriaient ses fonctionnaires, ou qui se permettaient des violences contre eux.

On voit à quelle discipline de fer, c'est l'expression dont se servent les historiens anglais, Guillaume le conquérant et ses successeurs soumirent leurs sujets grands et petits; une des principales revendications de la Grande-Charte, c'est celle d'obtenir que les *amerciaments* soient appréciés et fixés par autorité judiciaire (2). « C'est ainsi que l'état normand se trans-

(1) V. Gneist, même ouvrage, t. I, p. 112. Glasson, *Hist. du Droit et des Instit. de l'Angleterre*, t. II, p. 372.

(2) *Comites et barones non amerciuntur nisi per pares suos et non nisi secundum modum delicti et alii non nisi per sacramentum proborum et legalium hominum de vicineio.*

forme en une organisation administrative, inconnue ailleurs au moyen-âge (1) »; on y rencontre en effet deux choses qu'on ne trouve pas dans les autres pays : un pouvoir fort et une véritable centralisation politique.

Il semble qu'en Angleterre, tout aille au rebours des autres nations ; on commeuce par le despotisme et on finit par la liberté. En France et dans le reste de l'Europe, on commence par la liberté et on finit par le despotisme.

« Le passage de la monarchie absolue à la monarchie constitutionnelle, déjà préparé par la Grande-Charte, s'accomplit dans le siècle des trois Edouards, par l'organisation du comté (2). »

## § 2. *Histoire du Comté.*

A partir d'Edouard Ier (1240), le roi choisit dans chaque comté un petit nombre de propriétaires qui, sous le nom de conservateurs de la paix *(conservatores pacis)* sont chargés de faire la police et de juger les délits. Le sheriff (ancien vicomte) est l'un d'entre eux. L'établissement des conservateurs de la paix ou seigneurs de police est érigé en institution permanente par un statut d'Edouard III (1360, stat. 34, c. 1.) « Dans chaque comté d'Angleterre, on nommera pour maintenir la paix, un lord et avec lui trois ou quatre des personnes les plus respectables du comté, ainsi que quelques jurisconsultes. Ils auront le pouvoir de réprimer les séditieux et autres perturbateurs du repos public, de les saisir, de les punir d'après la loi et les coutumes du pays. Ils pourront arrêter et détenir toutes personnes dangereuses ou mal famées sur plainte ou sur soupçon, les mettre en prison ou exiger une caution suffisante de leur bonne conduite vis-à-vis du roi et du public. »

Ce qu'il ne faut pas oublier pour apprécier cette loi, c'est que la justice en Angleterre a toujours eu pour caractère

(1) Gneist, t. I, p. 95.

(2) Gneist, t. I, p. 222.

essentiel l'intervention du jury. Les conservateurs de la paix ne pouvaient punir les délinquants que lorsqu'un jury avait prononcé sur la réalité et la nature des faits.

Deux ans plus tard, en 1362, la chambre des communes demande que les seigneurs de la paix tiennent quatre sessions par an ; c'est ce qui fut décidé et ce qui existe encore. Ces sessions portent le nom de sessions trimestrielles *(quarter sessions)* ; le reste de l'année, les magistrats de paix se réunissent en petites sessions *(petty sessions)* pour juger les affaires moins importantes, et sans l'assistance du jury.

Dès le XIV^e^ siècle, la langue vulgaire fournit le nom de *justices of the peace* pour remplacer le terme latin de *custodes* ou *conservatores pacis*. Les conservateurs de la paix sont aujourd'hui désignés sous le nom de *magistrates of the county*. Ces différents noms indiquent bien leurs fonctions qui sont la police et la justice. Nous montrerons qu'ils n'ont pas de véritables fonctions administratives.

On traduit souvent l'expression, *justices of the peace*, par juges de paix ; cette traduction peut faire confondre ces *justices* avec nos juges de paix qui remplissent des fonctions tout autres. D'ailleurs, le mot *juge* est impropre, car il fait disparaître les fonctions de police. Nous croyons donc devoir nous servir du nom de *magistrats de paix*, ce qui nous semble comprendre leurs doubles fonctions.

Quoiqu'à l'origine, les magistrats de paix fussent destinés à maintenir le pays sous l'autorité du roi, leur institution renfermait des germes de liberté qui ne tardèrent pas à se développer. Ils ne pouvaient être choisis que parmi les propriétaires du comté, ils ne jugeaient les crimes qu'assistés d'un jury.

La popularité de cette institution et les nécessités de la justice conduisirent la royauté à augmenter le nombre des magistrats de paix. D'après un statut de Richard II, ces magistrats ne devaient être pris que parmi les plus riches chevaliers ; d'après un statut moderne (5, Georges II, cap. 18), il suffit d'avoir cent livres sterling de revenu en terre. Leur

nombre avait été fixé par Richard II à six ou huit dans chaque comté ; aujourd'hui, ils se comptent par milliers.

Les cours de centuries et les circuits des shériffs ont longtemps continué d'exister, tout en décroissant jusqu'au jour où ils sont tombés en désuétude. En Angleterre, on ne détruit jamais rien, on bâtit toujours à côté. Les magistrats de paix ont absorbé de plus en plus les attributions des cours de centuries. Les constables (*chief constables*, *petty constables*) chargés de la police dans chaque centurie, ont passé sous leurs ordres.

Au commencement de la royauté normande, le shériff ou vicomte, dans ses tournées de justice, devait faire des enquêtes sur l'entretien des routes et des ponts, et prononcer des amendes contre les auteurs de toute *nuisance* à la circulation; l'élargissement, la fermeture d'une route, et même tout changement dans sa direction, ne pouvait avoir lieu que suivant un ordre direct de la chancellerie. Par un statut de Henri VIII (22, H. VIII, cap. 5), la police des routes fut confiée aux magistrats de paix.

Il est facile de comprendre combien, à cette époque, la libre circulation des chemins et leur bon entretien étaient indispensables à l'exercice de l'autorité royale. C'est dans ce but que le statut de Winchester sur la police (13, Ed. I, cap. 5) contient déjà des décisions sur la largeur et l'éclairage des routes. C'est en vertu de leurs fonctions de police que les magistrats de paix furent appelés à fixer les journées de prestation et à veiller à leur exécution.

C'est en vertu de cette fonction de police, qu'on leur attribua l'instance juridique chargée des réclamations pouvant naître à l'occasion des prestations et des taxes pour les routes. C'est encore en vertu de cette fonction de police, qu'un statut de Henri VIII chargea les magistrats de paix d'entretenir les ponts, dont l'importance était capitale pour la libre circulation dans le royaume.

Ce point de vue persiste dans une loi de Georges III (13 Georges III, cap. 78). Cette loi, qui se rapporte aux voies de communication de paroisse à paroisse, oblige les inspecteurs

des routes à veiller à l'enlèvement de tous les obstacles au libre parcours, et à dénoncer, devant les sessions des magistrats de paix, ceux qui en sont les auteurs.

Ce point de vue n'est pas spécial à l'Angleterre. Tout individu maître d'un passage d'eau et, par conséquent, d'un pont, peut empêcher la circulation sur une grande étendue du territoire. En France, la loi du 6 frimaire an VIII mit l'État en possession de tous les bacs et passsages d'eau. Un avis du comité de finances du Conseil d'État (1829) nous en donne le motif : « La sûreté et la facilité des communications veulent que sur les cours d'eau navigables ou non, les bacs qui se lient à une route royale, départementale ou communale, ne soient pas abandonnés à la discrétion des particuliers ou des communes. »

C'est donc à un point de vue de police générale que les magistrats de paix en Angleterre ont été chargés de veiller spécialement sur les ponts.

Dès l'origine de leur création, et toujours en vertu de leurs attributions de police et de justice, les magistrats de paix furent chargés de surveiller l'administration des paroisses, de réprimer les manquements à la loi, commis par ceux qui dirigeaient cette administration ; ils pouvaient prononcer des amendes contre eux. De là, leurs attributions d'instance administrative ; ils sont chargés, non pas de la tutelle des paroisses, mais de les surveiller au nom de la loi.

L'assistance des pauvres, sur laquelle les magistrats de paix exercent un contrôle important, a été à l'origine une affaire de police, et il serait impossible de comprendre la législation actuelle si l'on ne remontait dans le passé.

Nous avons vu que la loi qui déclarait les décuries et centuries responsables des délits commis par leurs membres ou même sur leur territoire, rendait très difficile la circulation des gens qui ne pouvaient trouver de cautions. Les lois tendirent de plus en plus à empêcher le vagabondage et les désordres qui en sont la suite.

Une loi (12 Richard II, cap. 7) défend à tout ouvrier d'abandonner son domicile sans l'attestation d'un magistrat de paix, qui déclare que cet ouvrier a un motif avouable ; celui qu'on trouve errant est saisi et emprisonné. A plus forte raison la loi devait être sévère contre les mendiants. Avant la Réforme, les pauvres étaient assistés par le clergé et principalement par les couvents ; un tiers des dîmes devait être consacré à cet usage ; mais lorsque les couvents eurent été abolis, il fallut aviser à d'autres moyens. Ce fut la paroisse qui reçut la charge d'assister ses pauvres, et il leur fut défendu de quitter leurs paroisses, comme auparavant il leur avait été défendu de quitter leurs centuries. D'après une loi de Henri VIII (27, cap. 25), « ceux qui mendient en dehors de leurs paroisses doivent être fouettés ; s'ils récidivent, on doit leur écourter l'oreille droite ; si on les trouve encore en état de mendicité, ils doivent être mis à mort, comme félons et ennemis de la vie commune. »

La loi n'est pas moins sévère contre l'individu valide qui ne veut pas travailler. Tout individu qui ne veut pas s'appliquer à un travail honorable doit être marqué à l'épaule comme vagabond et adjugé à quiconque voudra le prendre comme serf, pour deux ans ; il peut être enchaîné et maintenu au travail par le fouet ; s'il s'enfuit, il est mis à mort comme félon. Ces mesures étaient la conséquence du changement, qui se fit alors, du travail servile en travail libre, changement qui produisit d'abord un grand trouble dans les rapports sociaux.

Les pauvres, condamnés au domicile obligatoire, tombèrent à la charge des paroisses. Par une loi de Henri VIII (27, cap. 25) il est prescrit aux paroisses et aux bourgs d'entretenir leurs pauvres sous peine de 20 shellings d'amende mensuelle, pour toute personne qui refuse de contribuer à la taxe des pauvres. Il est créé dans chaque paroisse des inspecteurs *(overseers of the poor)*, chargés spécialement de veiller sur les personnes sans moyen d'existence.

Cette organisation faisait de l'assistance une annexe de la police. « A la fin du XIV^e siècle l'assistance des pauvres et la

police formaient déjà, depuis plusieurs générations, un système qu'on ne pouvait plus séparer et embrassant quatre parties : 1° Des peines de police contre les mendiants et vagabonds; 2° L'obligation pour les ouvriers d'entrer au service de quelqu'un, obligation à laquelle s'ajouta plus tard : 3° l'établissement de maisons pour les gens sans ouvrage ; 4° Un système officiel d'assistance des pauvres dans les paroisses (1). »

Les magistrats de paix furent chargés spécialement de veiller à l'exécution de ces lois ; et, sous ce rapport, les pouvoirs paroissiaux leur furent subordonnés. Ils nommèrent les inspecteurs des pauvres, mais parmi les habitants de la paroisse ; ils les obligèrent sous peine d'amende à tenir des séances mensuelles, et sous peine d'emprisonnement à présenter leurs comptes annuels.

Les rois normands avaient placé à la tête de chaque comté un vicomte chargé d'y concentrer tous les pouvoirs, tant militaires que judiciaires et financiers ; ils semblent avoir bientôt eu peur de l'immense autorité de ces vicomtes, ils les remplacèrent par des Sheriffs dont les attributions furent considérablement réduites. Une loi d'Edouard IV enleva aux Sheriffs le droit d'emprisonnement et la procédure criminelle, pour les attribuer aux magistrats de paix.

Les Sheriffs perdirent aussi le pouvoir militaire, qui fut donné à un Lord-lieutenant.

Le comté étant un centre d'administration pour l'armée, pour la justice, pour la police, il devint nécessaire d'établir une taxe, afin de subvenir aux dépenses du tribunal, des prisons, de la milice, et aux amendes encourues par la négligence dans l'exécution des services du roi. Ce fut l'origine de la taxe du comté (*county rate*) (2).

---

(1) Gneist, tome II, p. 43.

(2) Sur la formation des impôts du comté, de la centurie et des paroisses, voyez un rapport au parlement en 1843, *Report on local taxation*. V. aussi Gneist, *Const. communale*, t. I, p. 252.

## § 3. — *Histoire de la paroisse.*

Les centuries et les décuries, entre lesquelles les comtés avaient été divisés, constituaient les degrés de la hiérarchie militaire, judiciaire et administrative.

La décurie avait de nombreuses charges ; en outre du service militaire, elle devait entretenir les sentiers, chemins et petits ponts, elle était responsable des malfaiteurs qui s'étaient enfuis sur son territoire ; elle était soumise à des amendes au profit du roi, lorsque ces charges étaient remplies avec négligence ; il fallut de bonne heure établir une taxe pour payer toutes ces dépenses. Ce fut l'origine de l'impôt local connu au moyen-âge sous le nom de *tything rate*.

La centurie était le siège du tribunal du vicomte, quand il faisait sa tournée de justice ; elle était un centre pour la milice ; elle était encore chargée de l'entretien des routes et ponts situés sur son territoire ; enfin elle devait faire face aux amendes qu'elle pouvait encourir. De là, la taxe de centurie (*hundred rate*).

L'organisation par décurie et par centurie était une organisation principalement militaire, qui dut peu à peu faire place à une autre plus compatible avec une société où se développaient le commerce, l'industrie et l'agriculture.

Ces cours de centuries virent leurs attributions absorbées par les cours de circuit des juges royaux, et par les sessions des magistrats de paix ; les milices furent en partie remplacées par une armée permanente.

Les attributions et charges des décuries et des centuries passèrent successivement aux comtés et aux paroisses.

Autour du clocher s'était formée la paroisse, qui au début avait un caractère exclusivement religieux ; le prêtre en était le seul chef, il avait sous ses ordres deux marguilliers (*church wardens*) pour administrer les intérêts de l'église.

Au XIII^e siècle, les monastères étaient riches et les paroisses étaient pauvres ; pour édifier et entretenir l'humble église du

village, il fut nécessaire d'avoir recours aux habitants; ainsi naquit la taxe paroissiale (*church rate*), impôt levé sur tous les fidèles, proportionnellement à la grandeur du *ménage*.

Par le droit de lever une taxe pour l'église, la paroisse sortit du néant, l'assemblée des fidèles se réunit dans la sacristie, (*vestry*) et prit le nom du lieu où elle se réunissait.

Les marguilliers d'abord nommés par le prêtre furent choisis ensuite par le Vestry; ils furent chargés de convoquer les contribuables, de répartir et de percevoir la taxe paroissiale, de gérer les biens de l'église, d'exercer la police religieuse fort intolérante alors; enfin ils eurent la garde des registres sur lesquels le pasteur devait inscrire les naissances, les décès et les mariages. Ce n'est que progressivement, lentement, et à travers bien des obstacles que la paroisse anglaise a gagné son caractère laïque; c'est surtout depuis la Réforme que ce caractère s'est développé.

Au moyen-âge, l'autorité ecclésiastique contraignait les paroissiens à payer la taxe d'église, sous peine d'excommunication et d'interdit. Le droit d'excommunication et de censure, notamment contre les marguilliers, n'est pas encore abrogé; une loi de Georges III (53, ch. 127) a permis de remplacer ces pénalités par la prison.

La taxe paroissiale pour l'église étant levée au seul profit de l'église anglicane, dans beaucoup de paroisses la majorité des habitants ne voulut pas la voter. Un bill fut présenté au parlement pour rendre facultative la taxe d'église dans les paroisses où le Vestry refusait de la payer; sept fois ce bill fut accepté par la Chambre des communes, sept fois il fut repoussé par la Chambre des lords; en 1868 seulement il reçut la sanction des deux chambres.

Les paroisses eurent, dès le début, le soin des cimetières, qui sont une annexe de l'église. L'entretien des routes devint aussi de bonne heure une de leurs charges.

Ce fut à l'époque des Tudors que la législation des routes fut définitivement arrêtée (2 et 3 Philip. et Marie c. 8).

Les paroissiens, sur la convocation des marguilliers, durent

élire deux personnes notables, qui, sous le nom d'inspecteurs des chemins *(surveyors of the high ways)* eurent l'obligation de maintenir les routes en bon état. Ce fut un devoir communal, car, dans la législation normande, tout est devoir, charge publique. Une répression sévère était appliquée aux paroisses qui ne s'acquittaient pas de ce devoir. La loi donne aux inspecteurs le pouvoir d'exiger des prestations de tous les propriétaires fonciers, de tous les propriétaires d'attelages, et de tous ceux qui sont chefs de ménage.

En outre de ces prestations, une loi de Charles II (22 c. 12) permit d'établir une taxe pour les routes, lorsque les magistrats de paix reconnaissaient, dans leurs tournées, qu'elles ne pouvaient être convenablement entretenues au moyen des prestations. Les inspecteurs furent déclarés responsables envers les habitants, du bon état des routes.

La paroisse reçut, après la Réforme, une nouvelle charge. Une loi de Henri VIII (27 c. 25) impose aux marguilliers et aux citoyens riches de chaque paroisse le devoir d'occuper les pauvres valides et d'assister ceux qui sont incapables de travailler. Elle leur donne l'autorisation de prendre les mesures nécessaires à cet égard.

Une loi d'Élisabeth (statut 43, c. 2) a régi pendant deux siècles l'assistance des indigents. Ses principales dispositions sont les suivantes : 1° Le soin des pauvres sera une charge incombant à chaque paroisse ; 2° A côté des marguilliers chargés précédemment du soin des pauvres seront créés deux inspecteurs nommés par les magistrats de paix.

« Les inspecteurs des pauvres de chaque paroisse et deux à quatre habitants riches doivent être nommés chaque année dans la semaine de Pâques, sous le sceau et le seing de deux magistrats de paix du comté, habitant près de la paroisse, et ils s'appelleront *overseers of the poor ;* 3° Les marguilliers et les inspecteurs des pauvres sont autorisés à taxer tous les propriétaires de terres, de maisons, de dîmes, etc., de la paroisse, pour se procurer l'argent nécessaire à l'entretien des pauvres. »

Cette législation s'est maintenue jusqu'à l'époque récente où furent constituées les Unions de paroisses.

A la fin du XVIII^e siècle, l'assistance des pauvres était devenue une très lourde charge pour la propriété foncière. De 666,000 livres sterling, en 1750, le montant de la taxe passa à 4,000,000 de livres en 1801, et à 7,800,000 livres en 1818.

Beaucoup d'abus s'étaient glissés dans l'administration de ce service. Souvent la taxe était détournée de son emploi. Puis, un grand nombre de paroisses étaient trop petites pour faire face aux dépenses nécessaires à la construction des maisons de travail (*workhouses*).

Une loi de Georges III (22, c. 83), connue sous le nom de *Gilbert's act*, essaya de remédier à ces inconvénients. Le nouveau système fut mis à l'état d'expérimentation; les paroisses restaient libres de l'adopter ou de le refuser (§ 44); son adoption devait être votée par les deux tiers du Vestry.

D'après cette loi, les paroisses pouvaient s'unir en Unions (*Union of parishes*) pour l'assistance de leurs pauvres et pour l'entretien d'une maison de travail. Il était créé une nouvelle taxe (*poor rate*) applicable aux dépenses de l'Union et perçue sur le revenu des habitants. L'Union était administrée par un bureau de gardiens des pauvres (*Board of guardians*), dont les membres étaient nommés par les magistrats de paix sur une liste de trois personnes, proposées par le vestry de chaque paroisse; ces magistrats nommaient aussi un inspecteur et un directeur de la maison de travail, sur la proposition du bureau des gardiens.

Une partie seulement de l'assistance des pauvres était centralisée dans l'Union, la paroisse gardait le reste. Cette dernière partie fut réglée par une nouvelle loi (*select vestries act, 59 Georges III, cap. 29*) qui renferme une nouveauté importante. Elle remet au vestry la nomination des inspecteurs des pauvres précédemment attribuée aux magistrats de paix. Elle permet aussi de leur adjoindre des inspecteurs payés (*assistant overseers*) et de nommer un comité (*select vestry*) chargé de diriger l'assistance.

Ces lois furent accueillies avec faveur, et quoiqu'elles ne fussent pas obligatoires, en 1832 on comptait 1234 *select vestries*, et 3,134 inspecteurs payés.

Une loi du 14 août 1834 (*4 et 5 Guill. IV, cap. 76*), modifiée par quelques lois postérieures, a ajouté de nouveaux perfectionnements à l'Union des paroisses.

Les unions de paroisses répondent assez exactement aux anciens *Hundred* et renferment environ 25,000 habitants (1).

## § 4. — *Histoire des bourgs et des villes.*

On appelle bourgs, en Angleterre, toute localité ayant été constituée à l'état de personne, formant ce que les Anglais appellent une *corporation;* ceux qui sont le siége d'un évêché ont gardé l'ancien nom romain de cité (*city*); ceux qui ont fait partie du domaine royal portent le nom de ville (*town*). Dans l'ancienne organisation par centuries et décuries, les villes ne comptaient pas au point de vue administratif; elles étaient comprises dans les centuries. Les plus importantes d'entre elles faisaient partie du domaine royal et recevaient un gouverneur.

Elles cherchèrent de bonne heure à s'affranchir de la police et de la justice du sheriff royal et de son bailli. Le sheriff faisait comparaître toute la population devant lui, à certaines époques de l'année; il faisait des enquêtes sur les faits qui pouvaient donner lieu à des amendes; son inspection était très gênante et très sévère. Mais aucune ville ne conquit, comme en France, ses franchises à main armée. Toutes les libertés furent des concessions royales.

Le droit de posséder des tribunaux locaux fut donné moyennant finance, à un certain nombre d'entre elles. Les cours locales (*Court leet*) sont un démembrement des cours des shériffs et une délégation de la justice royale; au début elles jugent donc tout aussi bien les crimes que les simples délits; elles siègent assistées de jurés (2).

(1) Voir le tableau comparatif des Hundred et des Unions de paroisses dans Gneist, tome II, p. 235.

(2) Voir sur l'organisation des *Court leet* au moyen-âge, l'ouvrage de Toulmin Smith : *The parish its powers and obligation at law.* 2e édit., 1858.

Voilà la première base de la constitution municipale au moyen-âge. La seconde, c'est le droit pour les villes de lever elles-mêmes les taxes royales, que le vicomte percevait en affermant l'impôt (*firma burgi*) à celui qui lui en offrait la plus grande somme. Les villes cherchèrent promptement à se soustraire aux exactions des agents du fisc royal et elles obtinrent, moyennant le paiement d'une contribution plus ou moins considérable, une charte qui leur donna le droit de lever elles-mêmes l'impôt pour le compte du roi (*Taillagia*). Elles durent présenter à l'échiquier une personne honorable qui, assistée de cautions responsables, fut chargée de lever cet impôt et de le verser dans la caisse du roi. Cette personne portait le nom de bailli, de maire ou de prévôt (*Bailli*, *Mayor*, *Provost*),

La ville eut aussi le droit d'asseoir des taxes locales pour payer les frais nécessités par la levée de l'impôt royal et par l'exercice de la justice.

Le droit de bourgeoisie reposa sur quatre conditions :

1° La liberté personnelle ;

2° La résidence dans la ville depuis un certain temps ;

3° La contribution au paiement des charges municipales ;

4° La participation au service de la justice.

C'est ce que les jurisconsultes de cette époque résument en ces termes : *Resident householders*, *paying scot*, *bearing lot*.

Quelques-unes des villes érigées en corporation, obtinrent le droit d'envoyer des députés au parlement, à l'époque où les rois d'Angleterre commencèrent à convoquer les députés des comtés, pour débattre à l'amiable les réclamations incessantes relatives aux impôts royaux. Elles sont connues sous le nom de bourgs parlementaires (*Parliamentary boroughs*). Un plus grand nombre de villes n'eurent pas ce droit ou le laissèrent tomber en désuétude ; elles portèrent le nom de bourgs municipaux (*Municipal Boroughs*). 188 villes obtinrent la concession d'une commission de paix, c'est-à-dire le droit de nommer elles-mêmes leurs magistrats. Elles se trouvèrent complètement indépendantes des comtés, auxquels elles furent

assimilées par leurs chartes ; elles prirent le nom de *Counties corporate*, que l'on traduit généralement par *Bourgs-Comtés*.

Pour comprendre l'organisation municipale de l'Angleterre, il faut remarquer que les villes étaient, à l'origine, divisées en décuries qui, chacune à part, étaient chargées des services locaux. Plus tard, la paroisse urbaine remplaça la décurie et continua de veiller à la police, au pavage, à l'éclairage, à l'assistance des pauvres. La ville, la corporation municipale, ne s'occupait d'aucun de ces intérêts locaux, et cette organisation a persisté en partie.

Lorsque, dans les temps modernes, certaines villes comprirent la nécessité d'apporter un peu d'unité dans l'administration des services locaux, il fallut des lois spéciales pour leur permettre de nommer des commissions (*special trusts*), à cet effet, et de lever les taxes nécessaires. Ces lois locales, qui datent de l'époque où le parlement avait pris la haute direction politique du pays, descendent jusqu'aux moindres détails de l'organisation municipale ; tout y est prévu, réglementé ; les pouvoirs municipaux ne peuvent se mouvoir que conformément à ce qu'elles ont décidé, mais ils peuvent agir librement dans cette limite ; l'État n'agit jamais pour eux.

Il est assez remarquable qu'en Angleterre, toutes les libertés locales, aussi bien dans les paroisses rurales que dans les villes, n'existent qu'en vertu d'actes du pouvoir central, soit de la royauté, soit du parlement ; les pouvoirs locaux constituent un édifice qui s'accroît sans cesse par l'intervention de ce pouvoir. En France, au contraire, les pouvoirs locaux semblent, au début, exister par eux-mêmes, mais ils décroissent sans cesse par l'intervention du pouvoir central.

Les services publics exigés des bourgeois des villes, l'obligation des prestations personnelles, ne tardèrent pas à concentrer le droit de bourgeoisie dans un petit nombre de familles. Les contributions pécuniaires n'étaient qu'un accessoire insignifiant, en comparaison des services personnels dus pour la guerre, pour la police, pour la justice. Chacun devait s'équi-

per à ses frais pour le service militaire, chacun devait faire à son tour le service de la police comme constable, et le service de la justice comme juré.

En fait, les « *petites gens* » n'avaient ni le loisir ni l'instruction nécessaire pour remplir ces charges ; ils s'en abstinrent, et bientôt ils parurent avoir perdu leurs droits. Les classes supérieures se constituèrent en bourgeoisie privilégiée ; il se forma uue assemblée restreinte (*Select body*) qui remplaça l'ancienne assemblée des habitants.

Les rois, pour se concilier l'affection des villes et surtout leurs votes dans les élections parlementaires, accordèrent des chartes de corporation, qui vinrent donner une existence légale à ces corps restreints. Le résultat final fut 1,497 chartes et 708 lois parlementaires, constituant et régissant les villes de l'Angleterre.

Lorsqu'à partir du règne de la reine Anne, le pouvoir passa de la royauté au parlement, ce fut le parlement qui, par des lois locales, concéda la corporation aux villes ; mais il continua de le faire dans un but politique. « Malgré la diversité la plus capricieuse, un trait fondamental se retrouve dans les chartes et lois municipales : le sacrifice des intérêts locaux au gré des intérêts des partis parlementaires ; la perversion du droit de participation aux corporations, afin d'assurer à la classe gouvernante son influence sur la composition de la chambre des communes (1). »

Il en résulta un effroyable chaos dans la variété des organisations municipales et un effroyable désordre dans leur administration.

En 1833, lorsqu'une nouvelle chambre eut été élue en vertu du bill de réforme qui avait supprimé 150 bourgs pourris, il se fit une réaction contre un pareil état de choses. Une commission parlementaire fut nommée pour faire une enquête. Cette commission examina 233 constitutions municipales et put les diviser en 13 classes distinctes. Elle ne

(1) Gneist, t. IV, page 125.

trouva pas moins de 16 espèces de noms différents pour les hauts fonctionnaires des villes, et 288 noms et espèces d'employés (1). Le chef du pouvoir municipal portait, le plus ordinairement, le nom de maire (*Mayor*) ; il recevait en général un traitement, mais il était obligé d'exercer l'hospitalité envers les autres membres de la corporation, ce qui entraînait des frais considérables; aussi ne restait-il en charge qu'un an. A côté de lui, on trouvait un greffier (*town clerk*), un trésorier, des magistrats de paix ou un juge (*Recorder*) et des employés rémunérés.

Le Conseil municipal se composait ordinairement de deux classes de conseillers : les *Aldermen* et les conseillers ordinaires (*Common Councilmen*). La plupart du temps, ces corps se recrutaient eux-mêmes par *cooptation;* les *Aldermen* étaient généralement nommés à vie.

Les membres de la corporation (*freemen*) jouissaient de privilèges nombreux. Ils étaient autorisés, à l'exclusion de toute autre personne, à exercer certains métiers, à tenir certains magasins; ils étaient exemptés de certains impôts.

On aura une idée de l'étroitesse de ces corps de bourgeoisie, quand on saura qu'à Plymouth, il n'y avait que 427 bourgeois pour 75,000 habitants, et à Portsmouth 102 seulement pour 140,000 habitants.

Le désordre dans l'administration municipale n'était pas moins grand que la diversité des organisations. Rarement, les pouvoirs municipaux rendaient un compte régulier; généralement, ce compte était incomplet, quelquefois tout à fait nul. Dans certaines villes, le maire réunissait toute l'administration dans sa personne ; parfois, comme à Buckingham, il encaissait tous les revenus des taxes locales, sans en rendre compte.

Le rapport de la commission d'enquête signale tous les abus, toutes les injustices, toutes les malversations. « Nous » avertissons Votre Majesté que parmi les habitants de la » grande majorité des villes incorporées, règne un méconten-

(1) V. *First report of the commissionners appointed to inquire into the municipal corporation of England and Wales.*

» tement général, une méfiance à l'égard des magistratures
» municipales, un découragement sous le poids des imposi-
» tions locales. Tandis que les revenus devraient être appli-
» qués au bien public, ils sont rendus étrangers à leur objet
» légal et souvent dissipés au profit d'individus ou même
» prodigués à des objets démoralisateurs.

» Il est donc de notre devoir d'exposer à Votre Majesté
» que les corporations municipales existantes ne possèdent
» pas et ne méritent pas la confiance de leurs administrés et
» qu'une réforme radicale doit être opérée avant qu'elles puis-
» sent devenir des instruments utiles et efficaces de l'adminis-
» tration locale. »

En France, on n'aurait pas manqué de conclure de cet état de choses, que les villes étaient incapables et indignes de s'administrer elles-mêmes ; qu'il était urgent de substituer l'autorité et l'administration centrale à l'administration locale. C'est ainsi qu'on y raisonne depuis 300 ans.

En Angleterre, on conclut simplement à une meilleure organisation des pouvoirs municipaux. Ce fut l'objet de la loi présentée par lord John Russel, en 1835, loi qui constitue le régime actuel des villes et que nous examinerons plus loin.

Cet aperçu sur l'histoire des institutions locales, dans les comtés, dans les paroisses et dans les bourgs de l'Angleterre, suffit pour faire comprendre que, depuis un grand nombre de générations, l'administration locale est aux mains des citoyens, et que les citoyens qui prennent une part active à cette administration sont nombreux.

« Quelque incomplète que soit la statistique du XVIII^e siècle, on peut cependant réunir des chiffres approximatifs. Nous trouvons vers sa fin, 3,800 magistrats de paix actifs ; au moins deux fois autant de gentlemen officiers de milice, de députés-lieutenants, de shériffs ; environ 10,000 jurés dans les assises de comté et dans les assises trimestrielles. Puis, dans 14,000 paroisses et annuellement renouvelables, un bailli de police, un inspecteur des routes, deux marguilliers, deux à quatre inspecteurs des pauvres, sans compter les

comités spéciaux. Cet état repose sur une activité personnelle des classes supérieures et des classes moyennes, dans une mesure telle, qu'on ne peut la retrouver que dans l'ancienne Rome et dans les républiques de la Grèce (1). »

## § 5. — *Organisation de la Paroisse en Angleterre dans les temps modernes.*

Après cette introduction historique, qui renferme une vue d'ensemble sur les institutions locales de l'Angleterre, nous pourrons exposer clairement l'organisation de la Paroisse, de l'Union de paroisses et du Comté. Les liens juridiques et administratifs qui les relient, et qui en font un tout indissoluble, pourront être compris.

Le nombre des paroisses est de 14,750 (2). On n'y trouve ni conseil municipal, ni maire. L'assemblée générale (*Vestry*) délibère et décide sur tous les intérêts paroissiaux. Le Vestry se réunit quand un certain nombre de ses membres jugent à propos de le convoquer. Tout membre de l'assemblée (*Vestry man*) a le droit d'exposer ses vues ou ses plaintes; la discussion est complètement libre.

Le Vestry vote les taxes locales, il en règle et il en surveille l'emploi; il élit les citoyens et il nomme les agents qui sont chargés des services paroissiaux. Ces services ne sont pas concentrés dans les mains d'un seul, ni dans les mains d'un petit nombre; chacun d'eux est confié à des citoyens qui administrent séparément, sans jamais se réunir en corps, et qui ne relèvent que du Vestry. Tout service est l'objet d'une taxe spéciale.

Les attributions de la paroisse comprennent: l'administration de l'église, du cimetière, des routes et des pauvres.

(1) Gneist. *La Const. communale de l'Angleterre*, t. II, p. 212.

(2) Nous rappellerons que nous ne parlons, dans ce travail, que de l'Angleterre proprement dite et du pays de Galles.

(a) *Culte.* — Pour l'administration temporelle du culte, le Vestry nomme annuellement un conseil de fabrique et des marguilliers. Ces derniers sont en général au nombre de deux; quelquefois, le bénéficier nomme l'un d'eux. Leurs fonctions sont gratuites; ils s'occupent des intérêts de l'église, ils veillent à son entretien, aux frais du culte, et à la police pendant les offices. Tous les ans, ils rendent compte de leur gestion devant le Vestry.

La taxe d'église (*Church rate*) est votée sur la proposition des marguilliers; sa quotité ne peut dépasser un schelling par livre de revenu imposable. Sa répartition est faite sur les mêmes bases que celle de la taxe des pauvres, dont nous parlerons plus loin. Les contribuables qui se croient trop imposés, peuvent réclamer devant le Vestry, et en appel devant les cours ecclésiastiques.

Lorsque le Vestry refuse de voter la taxe d'église, les seules ressources sont les collectes, les dons volontaires, le revenu des fondations et la location des bancs.

En 1837, on comptait 5,000 paroisses dans lesquelles il n'était pas levé de taxe d'église, soit qu'il existât des fondations suffisantes, soit qu'on recourût aux souscriptions volontaires pour éviter les discussions avec les sectes dissidentes. Depuis cette époque, il y a eu de nombreux refus de la taxe d'église, surtout dans les villes.

Une loi de Guillaume III (act 1, 2, cap. 1) a proposé aux paroisses un nouveau type d'organisation pour l'administration du culte. Nous rencontrons ici un des faits les plus remarquables de la législation anglaise : le parlement vote des lois qui sont sanctionnées par le souverain et qui cependant restent facultatives.

Dans les paroisses comptant plus de 800 membres, le cinquième des habitants soumis à la taxe peut obliger les marguilliers à consulter le Vestry, pour savoir s'il y a lieu d'adopter cette loi de Guillaume III. Si les deux tiers de l'assemblée se prononcent pour l'adoption, la loi devient applicable à la paroisse. Dans ce cas, le conseil de fabrique ne

peut se composer que de propriétaires résidents, imposés à la taxe des pauvres à raison d'un revenu minimum de 250 fr. Le nombre des membres de ce conseil est de 12 s'il y a moins de 1,000 paroissiens; de 24, s'il y en a moins de 2,000; et ainsi de suite en ajoutant 12 membres par 1,000 paroissiens; sans que le chiffre total puisse dépasser 120.

(b) *Cimetières.* — Les cimetières des paroisses sont administrés par un bureau (*burial board*), qui se compose de trois à neuf membres nommés par le vestry. Les dépenses du cimetière paroissial sont couvertes par les droits d'enterrement et au besoin par une taxe spéciale.

En outre de ces cimetières paroissiaux, il y en a d'autres affectés aux différents cultes. Il y a même des cimetières appartenant à des particuliers ou à des sociétés par actions, en vertu d'une loi de 1847 (act 10, 11, Vict. cap. 65).

(c) *Routes.* — Les grandes routes sont, en général, exécutées et entretenues par des sociétés composées de propriétaires, de fermiers et de négociants habitant les paroisses que ces routes doivent desservir. Ces sociétés sont autorisées par des actes du parlement, et elles reçoivent le droit de percevoir des péages sur ces routes qui portent alors le nom de *Turnepike roads.*

Il y a aussi des chemins construits et entretenus par les paroisses au moyen de taxes locales; enfin il y a de nombreuses routes faites par les propriétaires. Ces routes privées peuvent devenir routes paroissiales, lorsque leurs propriétaires le demandent et que le vestry décide qu'il y a utilité suffisante d'accepter la proposition.

Le Vestry nomme les surveillants des routes *(Surveyors of highways)* qui ne peuvent être choisis que parmi les propriétaires jouissant d'un revenu foncier de 250 fr. au minimum, ou possédant une propriété d'une valeur de 2,500 fr. Les fonctions de surveillant des routes sont gratuites, mais le vestry peut leur adjoindre un ou plusieurs surveillants appointés.

Une nouvelle loi, promulguée le 26 mars 1836 (5, 6, Guill. IV, c. 50) apporte des modifications importantes au régime précédent. Elle tend à remplacer l'intervention des paroisses isolées par celle de districts, dans lesquels les paroisses voisines s'associent entre elles pour faire et pour entretenir leurs routes.

Cependant, comme la règle des lois anglaises, en matière d'intérêts locaux, est qu'elles ne sont pas obligatoires, un certain nombre de paroisses ne sont pas encore réunies en districts. Nous n'exposerons ici que ce qui regarde les paroisses isolées, réservant pour plus loin ce qui concerne les districts de routes.

La loi de 1836 remplaça les prestations en nature par une taxe spéciale (*highway rate*). Le maximum de cette taxe ne peut dépasser une certaine proportion du revenu, à moins que les 4/5e de l'assemblée des contribuables n'y donnent leur assentiment. La répartition et le recouvrement sont opérés par les surveillants de routes assistés d'agents salariés; les rôles doivent être rendus exécutoires par deux magistrats de paix en session.

La comptabilité des recettes et dépenses est tenue par les surveillants de routes, et soumise au vestry dans les quatorze jours qui suivent la fin de leurs fonctions. Elle est ensuite portée devant les magistrats de paix qui se réunissent tous les mois en sessions spéciales pour cet objet.

Les surveillants doivent veiller à l'entretien et à la police des routes; ils peuvent traiter avec des entrepreneurs pour les travaux nécessaires à cet entretien. Ils sont responsables de leur administration, et peuvent être condamnés à des amendes au profit de ceux qui ont éprouvé des dommages causés par leur négligence; par exemple, s'ils n'ont pas fait enlever les neiges et autres obstacles; s'ils ont laissé sur les routes des pierres et matériaux placés d'une manière dangereuse pour la circulation (loi du 26 mars 1836, § 36).

Sur la dénonciation d'un témoin croyable, qu'une route est en mauvais état, tout magistrat de paix peut citer les sur-

veillants devant une session spéciale; la plainte est-elle reconnue fondée, ils sont condamnés à une amende qui s'élève jusqu'à cinq livres sterling et même beaucoup plus haut, si l'ordre de mettre la route en bon état n'est pas exécuté.

Les magistrats de paix peuvent autoriser les surveillants à prendre les matériaux nécessaires à l'entretien des routes, dans les propriétés privées, autres que les jardins, parcs, avenues et plantations de moins de 100 acres. Ils peuvent ordonner aussi, après s'être transportés sur les lieux, que la largeur d'un chemin soit portée à 30 pieds, pourvu que l'élargissement n'entraîne la destruction d'aucune maison, cour, parc ou jardin. Ils peuvent encore ordonner que le changement de direction d'une route, ou même sa suppression, soit soumise au Vestry. D'après les lois antérieures, de pareilles modifications ne pouvaient avoir lieu qu'en vertu d'ordres émanant de la chancellerie, après enquête.

(d) *Assistance des pauvres.* — Les paroisses ont été groupées en Unions par une loi de 1834, pour l'assistance des pauvres; mais chacune d'elles intervient encore d'une manière active dans ce service. Les inspecteurs des pauvres continuent d'exister dans la paroisse, à côté des gardiens qui composent le bureau des Unions. Ils sont même devenus électifs par le Vestry, tandis qu'autrefois ils étaient nommés par les magistrats de paix. Ils sont chargés de l'ensemble de la taxation pour les pauvres dans la paroisse (*making the rate*). Aussitôt que le bureau des gardiens a arrêté la somme nécessaire pour couvrir les dépenses de l'Union et que le contingent de chaque paroisse a été fixé, les inspecteurs des pauvres procèdent à la répartition entre les contribuables; ils dressent des rôles qui, sous peine de nullité, doivent être affichés et soumis à l'examen du public. Les contribuables ont le droit de réclamer devant le vestry. Les rôles sont ensuite rendus exécutoires par ordonnance de deux magistrats de paix réunis en petite session. La mise en recouvrement est affichée à la porte de toutes les églises et chapelles de la paroisse. Après cette mise en recou-

vrement, les contribuables ont encore le droit de réclamer devant les magistrats de paix.

La perception de la taxe est effectuée au domicile de chaque contribuable, par les inspecteurs des pauvres, assistés le plus ordinairement d'agents salariés nommés par le vestry.

D'après la loi de 1834, chaque paroisse supportait la charge de ses propres pauvres, et contribuait aux frais de l'Union dans une proportion indiquée par la moyenne de ses dépenses pendant les trois derniers exercices. Il en résultait que plus une paroisse renfermait de pauvres, c'est-à-dire était pauvre, plus elle contribuait. Par la loi 24 et 25, Vic. cap. 55, la part contributive des paroisses est proportionnée à leurs revenus imposables.

Les inspecteurs des pauvres peuvent réclamer devant les magistrats de paix réunis en sessions trimestrielles, s'ils croient la part contributive de leur paroisse trop élevée. Ils paient les dépenses qui incombent à la paroisse, sur mandats émanant du bureau des gardiens ; ils sont chargés d'établir le domicile des pauvres et de veiller à ce qu'aucun étranger à la localité, ne soit secouru sur la contribution qu'elle paie.

Ils ont conservé certaines attributions qui leur ont été données par des lois anciennes ; ils doivent poursuivre les maisons de jeu et les maisons de désordre. Ils doivent rédiger la liste primaire des jurés.

Ici, comme partout en Angleterre, c'est le pouvoir judiciaire qui sert de lien entre le pouvoir central et le pouvoir local. Les inspecteurs des pauvres peuvent être cités devant les magistrats de paix pour inexécution des règlements du bureau de l'Union et condamnés à une amende de cinq livres pour chaque omission ; ils sont responsables de toute négligence dans leurs comptes. Ces comptes sont revisés, tous les ans, par un inspecteur (*auditor*) choisi par un comité de gardiens des pauvres représentant plusieurs Unions (1).

La paroisse anglaise a vu ses attributions administratives

(1) Emile Fisco et Van der Straëten. *Institutions et taxes locales de l'Angleterre*, page 69.

diminuer depuis le commencement de ce siècle : la participation aux frais du culte est devenue facultative pour les habitants ; les cimetières sont souvent la propriété de particuliers ou de sociétés privées ; l'assistance des pauvres a été centralisée dans l'Union de paroisses ; l'enregistrement des naissances, décès et mariages a été centralisé dans ces mêmes unions ; l'administration des routes a été centralisée dans des districts de routes. Mais on peut voir, par ce que nous avons dit, que la vie locale, dans la paroisse, est encore très active ; et ce qu'il faut surtout remarquer, c'est qu'aucune des attributions qui lui ont été enlevées, n'a été donnée au pouvoir central. Le pouvoir central a, de nos jours, étendu son pouvoir d'inspection et de contrôle, mais pas plus qu'auparavant, il ne participe à l'administration de la paroisse. Il n'y est représenté par aucun agent.

Le Vestry est souverain pour régler les affaires conservées à la paroisse ; il n'a besoin d'aucune autorisation ni pour décider ni pour agir, et il agit lui-même par les fonctionnaires qu'il nomme.

## § 6. *L'Union de paroisses.*

(a) *Assistance des pauvres.* — Les réformes opérées par le *Gilbert's act* et par le *Select vestries'act* ne suffirent pas à corriger les abus qui s'étaient introduits dans l'assistance des pauvres ; le contrôle du gouvernement manquait.

En 1832, lord Grey, alors premier ministre, institua une commission composée de sept membres, pour étudier de nouveau la question. Le rapport de cette commission fut suivi de la loi du 14 août 1834 (*poor Law aimendment act*, 4 5. Guill. IV, cap. 76) qui, avec quelques modifications postérieures, forme la législation actuellement en vigueur. Cette loi est un résumé des réformes précédemment essayées et que l'expérience avait paru consacrer ; elle est obligatoire pour les paroisses. Elle renferme une innovation considéra-

ble : elle charge le ministre de l'intérieur de nommer un Bureau (*poor law board*) de trois commissaires résidant à Londres, de secrétaires et d'employés en nombre suffisant pour surveiller et pour contrôler le service de l'assistance des pauvres.

Cette loi de 1834 a été complétée par plusieurs autres.

Voici quelle est actuellement l'organisation de l'assistance des pauvres dans les Unions.

Les propriétaires et les occupants (*occupiers*) des biens imposés à la taxe des pauvres élisent, d'après un droit de vote proportionnel à leur revenu foncier, un ou deux gardiens des pauvres (*Guardians of the poor*). Le nombre pour chaque paroisse, ainsi que le sens d'éligibilité qui ne peut être supérieur à quarante livres de revenu imposable, sont fixés par le Bureau siégeant à Londres.

Les gardiens des pauvres se forment en Bureau (*Board of guardians*) dont les magistrats de paix, résidant dans chaque Union, sont membres de droit. Ils se réunissent toutes les semaines ou au moins tous les quinze jours ; une réunion extraordinaire est convoquée, si deux gardiens le demandent. A la première assemblée qui suit leur entrée en fonctions, les gardiens des pauvres choisissent leur président et leurs vice-présidents.

Les Bureaux de gardiens jouissent de la personnalité civile, ce sont des corporations (*poor law*, § 7). Ils peuvent acheter, vendre, recevoir des dons et legs; ils sont propriétaires des Workhouses qu'ils ont construits. Ils divisent le montant de la taxe en deux parts : l'une sert aux dépenses de l'Union (*Common fund*) ; l'autre sert aux dépenses qui restent à la charge des paroisses. La taxe a pour base le revenu net des terres, maisons, houillères, carrières, situées dans le territoire de l'Union. Ces biens sont décrits dans un registre spécial, avec l'indication de leur revenu imposable. L'évaluation de ce revenu est faite par des experts désignés par le bureau des gardiens.

Ce Bureau doit, chaque année, après son renouvellement,

élire dans son sein un comité taxateur (*Valuation committee*), composé pour deux tiers de gardiens et pour un tiers de magistrats de paix (1). Le comité taxateur répartit la taxe entre les paroisses ; il surveille les inspecteurs des pauvres chargés de la répartition entre les contribuables, et de l'évaluation des propriétés imposables.

Le bureau des gardiens décide la construction ou l'achat des maisons de travail ; il est chargé de leur administration, il nomme leurs nombreux employés : le secrétaire (*Clerk*), le trésorier (*Treasurer*), le directeur (*Master of the workhouse*), les médecins, le chapelain, l'instituteur, la matrone, qui est la directrice du service des femmes, l'institutrice, l'agent visiteur des pauvres, le surintendant du travail donné à l'extérieur, etc.

Les dépenses de l'Union sont, en outre de la construction, de l'entretien des Workhouses et de la rémunération des employés, les frais de nourriture et d'habillement des pauvres, les frais de transports des pauvres que les paroisses ont le droit de renvoyer dans le lieu de leur domicile.

Le secrétaire assiste aux séances du bureau des gardiens ; il en rédige les procès-verbaux, il est chargé de la correspondance générale et des rapports avec le bureau central de Londres ; il prépare les contrats à passer, les adjudications, il signe les ordres du bureau, suit les procès, rédige les rapports et dresse la statistique de l'Union.

Le trésorier centralise les recettes et les dépenses; mais les recettes restent dans les caisses paroissiales jusqu'au moment où l'ordonnancement du bureau des gardiens les en fait sortir.

La matrone est spécialement chargée du service des femmes et des enfants ; elle dirige la lingerie et le vestiaire.

L'agent visiteur fait des enquêtes sur les pauvres qui demandent des secours, et fait porter ces secours à domicile. Tout indigent que l'on refuse d'admettre dans une maison de travail, ou auquel on refuse un secours à domicile, peut en appeler aux magistrats de paix.

(1) *Union assessment comittee.* Act 25 et 26, Vict., c. 103, 1862.

Le surintendant du travail extérieur distribue le travail à domicile, le surveille et en reçoit les produits.

La loi sur les Unions de paroisses a établi des écoles dans les Workhouses. Un rapport présenté au parlement en 1862, constate que plus de 33,000 enfants étaient entrés dans ces écoles ; mais pour quelques-unes, le nombre trop restreint des élèves entraînait des dépenses qui n'étaient pas en rapport avec le résultat obtenu. En outre, les enfants se trouvent quelquefois soumis à des influences fâcheuses dans les maisons de travail. Une loi (7, 8 Vict. c. 101) a autorisé le Bureau des gardiens à créer, avec l'assentiment du bureau central, des écoles pouvant recevoir les enfants de plusieurs Unions de paroisses. Ces écoles sont dirigées par un comité (*Board of management*) composé de membres élus par les bureaux des gardiens.

La reddition des comptes de l'assistance des pauvres doit se faire tous les six mois; les livres de recettes et de dépenses, avec toutes les pièces justificatives, sont soumises à l'inspection du public, afin que chaque contribuable puisse faire ses observations à la séance publique, dans laquelle les recettes et les dépenses seront discutées. Les comptes sont imprimés, distribués aux autorités des paroisses et envoyés au Bureau central de Londres.

Ce Bureau central peut grouper un certain nombre d'unions pour la vérifications des recettes et des dépenses. Dans ce cas, les présidents et vice-présidents des bureaux de gardiens se réunissent et nomment un vérificateur (*auditor*) chargé de vérifier les comptes des inspecteurs des paroisses et les comptes de chaque Union (1).

Jusqu'en 1834, l'assistance des pauvres restait non seulement entièrement aux paroisses, mais tout contrôle de la part du gouvernement était impossible, puisqu'aucun agent ne servait d'intermédiaire entre le gouvernement et les pouvoirs

(1) Em. Fisco et Van der Straëten. *Institution et taxes locales de l'Angleterre*, page 69.

locaux. De nombreux abus se produisaient, la taxe des pauvres était mal dépensée, souvent même détournée de son emploi. Le Bureau central (*poor law board*) créé pour exercer la surveillance et le contrôle sur l'assistance des pauvres est formé d'un vice-président qui en fait exécuter les décisions et de quatre commissaires qui sont, le secrétaire d'État à l'intérieur, le Lord de la Bourse privée, le Chancelier de l'Echiquier et le Lord président du Conseil.

Sous les ordres de ce Bureau, douze inspecteurs visitent les unions de paroisses qui leur sont assignées, et surveillent l'exécution des lois. Ces inspecteurs résident dans leurs arrondissements qui sont formés chacun d'environ 60 Unions. Ils peuvent assister à toutes les réunions des bureaux de gardiens; ils doivent visiter, au moins deux fois l'an, chaque Workhouse; ils font des enquêtes sur les plaintes formulées contre les employés rémunérés; ils adressent des rapports périodiques au Bureau de Londres.

Le Bureau central publie des réglements généraux sur l'administration des pauvres, sur l'établissement des maisons de travail, sur leur construction, sur leur entretien, sur les emprunts nécessaires, sur l'éducation des enfants, sur la nourriture qui sera donnée dans les maisons de travail. Les plans de construction des Workhouse lui sont soumis afin qu'il s'assure que les prescriptions d'hygiène physique et morale sont observées; il a un droit de contrôle sur la capacité des employés nommés par le Bureau des gardiens; il peut forcer ce Bureau à en augmenter le nombre; il peut révoquer les employés ou s'opposer à leur révocation.

C'est le Bureau central qui détermine quelles paroisses seront réunies en Union.

Le tableau du budget d'une Union de paroisses fera mieux comprendre ce qui précède (1).

(1) Voir l'ouvrage de MM. Em. Fisco et van der Straëten, appendice, p. 398.

# UNION DE SALFORD

Composée des 4 paroisses : BROUGTON, PENDLETON, PENDLEBURY, SALFORD

*Population en* 1861 : 105,334 *habitants.*

A. COMPTE DES GARDIENS DES PAUVRES POUR L'ANNÉE FINISSANT AU 25 MARS 1861

| | BROUGTON | PENDLEBURY | PENDLETON | SALFORD | TOTAL |
|---|---|---|---|---|---|
| **RECETTES** | | | | | |
| | l. s. d. | l. s. d. | l. s. d. | l. s. d. | l. s. d. |
| Solde disponible au commencement de l'année | 153.10. 6 | 06. 5. 5 | 740.11. 8 | 1.232.15.11 | 2,230. 3. 6 |
| Taxes payées pendant l'année | 1,341.13. 5 | 605. 5. 1 | 2,949. 8. 1 | 13,934.12. 4 | 18,830.18.11 |
| Pensions assignées au Comité | 1. 2. 0 | » | 27.16.10 | 13. 9. 5 | 42. 8. 3 |
| Payeur des services civils | 11.13. 6 | 4. 9. 0 | 28. 9. 6 | 163. 8. 0 | 208. 0. 0 |
| Surcharges faites par l'auditeur | 3. 9. 8 | 0.10. 0 | 3.18. 2 | 0. 6. 6 | 8. 4. 4 |
| Transports d'aliénés | » | » | 8.19. 1 | » | 8.19. 1 |
| TOTAUX | 1,507.19. 5 | 636.19. 6 | 3,792. 5. 4 | 15,344. 5. 8 | 21,310.19. 9 |
| **DÉPENSES** | | | | | |
| Entretien des pauvres dans le Workhouse | 23. 4. 6 | 26. 5. 0 | 350.16. 6 | 1,574. 2. 6 | 1,974. 8. 4 |
| Secours à domicile | 97.10.11 | 10. 3. 0 | 375.12. 8 | 1,884. 7. 8 | 1,967.14. 3 |
| Pauvres non transférables, à la charge de l'Union | 299. 9. 9 | 104. 4. 0 | 730.11.10 | 4,192 4. 5 | 5,336.10. 1 |
| Pauvres non résidents, domiciliés | » | » | 6.10.10 | 9, 2. 0 | 15.12. 0 |
| Entretien d'aliénés dans les asiles | 29.15. 2 | 17. 1.11 | 72. 2. 6 | 447. 3. 8 | 556. 2. 3 |
| Honoraires extraordinaires des médecins | 10. 6 | » | 1.11. 6 | 6,15. 6 | 8.17. 6 |
| — de vaccination | 1. 8. 3 | 12. 0 6 | 53. 6. 0 | 155. 6. 0 | 222. 0. 9 |
| — de registration (naissances, décès et mariages) | 21.11. 6 | 10. 3. 6 | 62. 1. 0 | 244. 9. 6 | 338. 5. 6 |
| Taxe de comté (County rate) | 491.13. 5 | 305. 5. 1 | 549. 8. 1 | 1,500.12. 4 | 2,846.18.11 |
| Dépenses à charge de chaque paroisse distincte : salaires des inspecteurs adjoints, des collecteurs, funérailles à domicile et émolument d'élections | 100.16. 6 | 19. 0. 0 | 156. 8. 0 | 811. 9. 6 | 1,085.14. 0 |
| Salaires des agents de l'Union et autres charges communes, comprenant des réparations, changements au Workhouse, etc. | 196. 2. 9 | 74.15. 8 | 478. 8.11 | 2,745. 6. 3 | 3,494.13. 7 |
| Amortissement et intérêt d'emprunt de construction | 68.18. 0 | 26. 6. 0 | 162, 7 0 | 603. 7. 6 | 950.18. 6 |
| Solde disponible à la fin de l'année | 180. 7. 9 | 83. 4.10 | 776.19. 6 | 1,480. 5. 4 | 2,520.17. 5 |
| TOTAUX | 1,511. 9. 1 | 696. 9. 6 | 3,766. 3. 4 | 15,344.12. 2 | 21,318.14. 1 |

| | BROUGTON | PENDLEBURY | PENDLETON | SALFORD | TOTAL |
|---|---|---|---|---|---|
| **RECETTES** | | | | | |
| | l. s. d. | l. s. d. | l. s. d. | l. s. d. | l. s. d |
| Valeur imposable. . . . . | 62,798.10.0 | 18,423.12. 9 | 77,744.15. 0 | 170,734.15. 0 | 320,701.12. |
| Quotité de la taxe . . . . . | 1s 4d | 2s 0 | 1s 10p | 2s 10p | |
| Produit de la taxe des pauvres | 3,929.11.4 | 685.12. 9 | 5,966.17. 0 | 20,046. 3. 9 | 31,420. 4.1 |
| Rétribution de parents des pauvres. . . . . | 3. 0.0 | » | 25. 4. 9 | 145.10. 4 | 173.15. |
| Rembours[t] pour les pauvres sous mandats de transfert. | » | » | 12.13. 0 | 35. 5. 9 | 47,18. |
| Amendes et pénalités par suite de condamnations . . . . | » | » | » | 31. 6. 0 | 32. 6. |
| Vente de listes de réclamants et de votants . . . . . | 0.10.6 | 0. 3. 6 | 0.11. 0 | 0.18. 6 | 2. 3. |
| Taxes séparées de comté et de bourg . . . . . | » | 76.16. 4 | » | » | 76.16. |
| Autres recettes. . . . . | 5. 2.6 | » | 2. 8. 0 | 1.14. 7 | 9. 5. |
| TOTAUX. . . . . | 3,938. 4.4 | 762.11. 7 | 6,007.13. 9 | 21,060.18.11 | 31,769. 9. |
| Solde disponible au commencement de l'année . . . . | 638. 0.1 | 265.14. 1 | 2,125. 8.11 | 5,817.12. 9 | 8,866.15.1 |
| | 4,596. 4.5 | 1,028. 6. 8 | 8,133. 2. 8 | 26,878.11. 8 | 40,636. 5. |
| **DÉPENSES** | | | | | |
| Paiements au trésorier de l'Union. . . . . | 1,341.13.5 | 605. 5. 1 | 2,949. 8. 1 | 13,934.12. 4 | 18,830.18.1 |
| Taxes de comté de bourg et de police . . . . . | 12,363.15.4 | 66. 5. 0 | 3,203. 3. 5 | 6,636.13. 9 | 12,268.12. |
| Transport des pauvres, etc. . | 2. 4.6 | 0. 3. 0 | 1.18. 3 | 23.14. 4 | 28. 0. |
| Entretien des pauvres en attendant leur transport. . . | » | » | 5. 7. 9 | 44. 4. 6 | 49.12. |
| Biens paroissiaux, réparations | » | » | 17.13. 1 | » | 17.13. |
| Enregistrem[t] des électeurs parlementaires et municipaux. | 30,18.2 | 19.11. 8 | 48. 9. 4 | 82. 3. 1 | 181. 2. |
| Frais des listes de jury . . . | 5. 3.6 | 0.12. 0 | 1.15. 0 | 3.14. 6 | 11. 5. |
| Expertise des propriétés dans les paroisses . . . . . | » | » | » | » | » |
| Impressions et frais de bureau | 46.11.0 | 3. 6.10 | 18.16.10 | 232. 5. 6 | 301. 0. |
| Frais d'instances judiciaires devant les cours . . . . . | 10. 2,8 | » | » | 81.10. 1 | 91.12. |
| Frais de procédure devant les magistrats de paix . . . . | 4. 6.0 | 8.10. 6 | 24. 3. 6 | 136.15. 6 | 173.15. |
| Dépenses de police. . . . . | » | 10. 0. 0 | » | 19. 1. 8 | 29. 1. |
| Remises proportionnelles des collecteurs et salaires des inspecteurs assistants. . . | » | 18.10. 2 | » | » | 18.10. |
| Secours en nature en cas de nécessité . . . . . | 0. 4.0 | » | » | 0. 0. 8 | 0. 4. |
| Etablissem[t] de pierres bornes | 0.17.1 | » | » | » | 0.17. |
| Restitution . . . . . | » | » | » | 2. 8. 4 | 2. 8. |
| | 3,805.10.8 | 731. 4. 3 | 6,270.15. 3 | 21,199. 4. 3 | 32,004.14. |
| Solde disponible à la fin de l'année. . . . . | 790.13.9 | 297. 2. 5 | 1,862. 7. 5 | 5,681. 7. 5 | 8,631.11. |
| | 4,596. 4.5 | 1,028. 6. 8 | 8,133. 8. 8 | 26,878.11. 8 | 49,636. 5. |

L'expérience avait montré que les unions de paroisses proposées par le *Gilberts' act* présentaient de grands avantages; la loi de 1834 en fit une obligation (art. 26).

D'après un rapport présenté au Parlement, en 1862, par le Bureau Central des pauvres, il existait, à cette époque, 647 Unions, comptant 17 millions 600 mille habitants. Les Unions comprennent une moyenne de 24 paroisses et de 25 mille habitants, les villes importantes forment à elles seules une Union de paroisses.

118 paroisses avaient conservé la législation d'Elisabeth, 15 paroisses isolées étaient régies par des lois locales, 188 paroisses étaient encore régies d'après le *Gilbert's act.* (1).

(b) *Enregistrement des actes de l'état civil.* — L'Union de paroisses n'est pas seulement le centre de l'assistance des pauvres, plusieurs autres services sont venus s'y rattacher; l'un des plus importants est celui de l'enregistrement des naissances, des mariages et des décès.

Avant 1836, ce service était tout entier entre les mains du ministre de l'Église anglicane. « L'Église seule accomplissait tous les services religieux qui se rapportent aux baptêmes, aux mariages et aux décès. Elle avait seule la garde des registres (2). »

Ce monopole était la source de vexations sans nombre pour les membres des sectes dissidentes. La naissance de leurs enfants restait sans constatations légales, à moins qu'ils ne fussent baptisés par un ministre de l'Église officielle; leurs mariages devaient être célébrés d'après un rituel qu'ils repoussaient; leurs morts mêmes ne pouvaient obtenir la sépulture chrétienne que par l'intermédiaire du ministre anglican. Il en résultait qu'un grand nombre de naissances, de mariages et de décès,

(1) V. Em. Fisco et Van der Straëten. *Institutions locales de l'Angleterre*, p. 55.

(2) Erskine May. *Histoire constitutionnelle de l'Angleterre*, t. II, p. 485; traduction Cornelis de Witt.

n'étaient pas constatés, ce qui troublait les relations civiles et politiques.

Lord John Russel proposa deux bills : l'un sur le mariage, l'autre sur les naissances et les décès. L'acte constatant les naissances et les décès devait être entièrement civil ; l'acte constatant les mariages pouvait également être purement civil, mais il pouvait aussi être dressé par le prêtre officiant, à quelque culte qu'il appartînt. Ces deux bills furent adoptés en 1836 (act 6 et 7 Guill. IV, cap. 86) et aujourd'hui ils règlent l'enregistrement des actes de l'état civil.

Le bureau des gardiens des pauvres nomme, dans chaque paroisse, un enregistreur, et dans chaque Union un enregistreur surintendant chargé de centraliser les actes dressés dans les paroisses. L'enregistreur surintendant est le plus souvent le secrétaire du bureau des gardiens. L'enregistrement des mariages est en général laissé aux ministres de chaque culte.

La nomination des enregistreurs n'a nullement besoin d'être confirmée par le gouvernement ; ce sont des agents purement locaux.

Le service des actes de l'état civil a été placé sous la surveillance d'un Bureau général (*General register office*) siégeant à Londres. Ce bureau est composé d'un enregistreur général (*Registrar general*) choisi par la Couronne et de fonctionnaires nommés par l'enregistreur général et placés sous ses ordres, mais approuvés et commissionnés par le Lord-Commissaire de la Trésorerie. Tous les membres du bureau général sont appointés ; ils résident toujours à Londres.

Les registres sont envoyés gratuitement aux agents locaux, par l'enregistreur général. En compensation, la rétribution à payer par les particuliers pour les recherches faites et pour les copies délivrées au bureau général de Londres, sont versées au trésor public.

Un double de tous les registres, une fois remplis, est envoyé à Londres, où il est vérifié par le bureau général. Il sert à dresser la statistique des naissances, mariages et décès.

Les gardiens des pauvres sont tenus de fournir à l'enregis-

treur surintendant un local où il conserve ses registres. En cas de refus ou de négligence, les lords-commissaires composant le bureau général sont autorisés à établir le bureau du surintendant aux frais des gardiens des pauvres.

Il est payé à l'enregistreur de paroisses, sur la taxe des pauvres, deux shellings et demi pour chaque inscription jusqu'à vingt par trimestre, et un shelling pour chaque inscription en plus. Les ministres des cultes reçoivent une indemnité de six pences par inscription de mariage. Cette inscription doit être signée par le ministre, par les époux et par deux témoins.

Des pénalités sévères sont établies contre les fonctionnaires et agents de l'état civil qui commettraient des faux, même des négligences, ou ne conserveraient pas soigneusement les registres.

En outre des naissances et décès, l'enregistreur est chargé d'inscrire les vaccinations. La loi établit des pénalités contre ceux qui négligent de faire vacciner leurs enfants. Les unions de paroisses sont divisées en districts de vaccination, dans chacun desquels est institué un vaccinateur, qui se rend à domicile, et dont les honoraires sont payés sur la taxe des pauvres.

La taxe des pauvres avait originairement un but spécial, comme son nom l'indique, mais le législateur, pour simplifier et pour économiser la perception, lui a donné, dans ces derniers temps, diverses autres destinations. Elle a pris le caractère d'un impôt général pour les paroisses. On a successivement levé sous son nom, plus de vingt taxes destinées à payer des dépenses n'ayant aucun rapport avec son objet primitif, mais qui ont paru avoir trop peu d'importance pour en faire l'objet d'une taxe spéciale.

Les principales de ces dépenses payées sur la taxe des pauvres sont : la formation et l'impression des listes du jury, les indemnités dues aux agents chargés de l'enregistrement des naissances, décès et mariages ; les dépenses occasionnées

par la vaccination, les frais de recensement de la population. Enfin, le contingent que chaque paroisse fournit à la taxe destinée aux dépenses du comté (*County rate*), dépenses qui comprennent l'administration de la police, de la justice et de leurs annexes, est le plus souvent levé en même temps que la taxe des pauvres, et indistinctement avec elle.

## § 7. — *Districts de Police et Justice.*

A côté des Unions de paroisses et s'identifiant le plus souvent avec elles, on trouve d'autres circonscriptions créées pour faciliter certains services publics. Ces circonscriptions portent de nom le « *Sessionnal divisions* », quand il s'agit de la police et de la justice, et de *Districts boards* quand il s'agit de l'administration des routes. Nous leur donnerons le nom général de Districts qui est tout à la fois anglais et français.

Les institutions persistent avec une étonnante vitalité en Angleterre. La Centurie était encore pour Blackstone, à la fin du XVIII^e siècle, la principale division du Comté; elle est restée jusqu'en ces derniers temps, comme circonscription judiciaire; diverses lois exigeaient que certaines affaires fussent débattues et décidées dans les Centuries où elles avaient pris naissance.

Les limites des Centuries étaient devenues souvent douteuses; les changements dans le développement de la population les avaient rendues gênantes pour les justiciables. Une loi de Georges IV (statut 9, c. 43), donna aux magistrats de paix, le droit d'organiser à nouveau les circonscriptions de leurs sessions trimestrielles. Le projet de cette organisation nouvelle doit être publié au moins un an à l'avance, et, avant qu'il ne devienne définitif, les habitants peuvent demander à être entendus et à présenter leurs réclamations.

Après la grande réforme de la législation des pauvres en 1834, on comprit l'utilité de faire coïncider les nouveaux Districts de police et de justice avec les Unions de paroisses. Une loi de Georges IV (statut 6, 7, cap. 12), autorisa les magistrats de paix à remanier, dans ce but, les Districts établis.

Cette loi a donné naissance à 675 Districts de police et de justice (*Sessionnal divisions*) se confondant d'une manière aussi complète que possible avec les 650 Unions de paroisses. (1).

C'est en exposant les pouvoirs des magistrats de paix dans le Comté, que nous ferons connaître les attributions de ces *Sessionnal divisions*.

## § 8. — *Districts de routes.*

Le droit des paroisses de se concerter pour régler leurs intérêts communs n'a jamais été contesté en Angleterre; des lois récentes en ont réglé l'exercice, quand il s'agit des routes.

Une loi de Guillaume IV (5, 6, chap. 50) autorise les magistrats de paix à réunir plusieurs paroisses en districts de routes, lorsque les paroisses y consentent.

Une loi plus récente (25, 26, Vict. c. 61, *act for the better management of highways*), nous ne dirons pas a rendu obligatoire, mais « *a l'intention d'appliquer forcément* les districts boards (1). » La loi est obligatoire après décision des magistrats de paix en sessions trimestrielles ou en sessions générales, sur la proposition de cinq magistrats au moins. Tous les intérêts locaux, tous les intérêts privés, sont entendus et pesés; l'instruction dure au moins un an. Les districts de routes sont, le plus possible, mis d'accord avec les unions de paroisses. Dans les villes ayant un conseil municipal, cette loi ne peut être introduite sans l'assentiment de ce conseil.

Ainsi, la loi permet son application forcée, mais n'oblige pas à cette application. Elle se plie à la diversité des circonstances et des intérêts locaux.

Restent en dehors de l'application de la nouvelle loi: les districts qui se sont déjà formés en vertu de la loi de Guillaume IV; les villes soumises à la loi sur la salubrité

(1) Gneist, *Constitution communale*, t. V, p. 240.

(2) Gneist, *Constitution communale*, t. V, p. 221.

brité publique (*Public health act*) et ayant un bureau de district ; restent également en dehors, les villes où un *act local* a déjà réglé l'administration des routes. Enfin, la nouvelle loi n'est pas applicable dans la partie sud du pays de Galles, parce qu'une loi spéciale (14, 15, Vict. c. 16) y était précédemment appliquée.

Les Anglais ne regardent pas l'uniformité dans l'application des lois d'organisation locale, comme une chose essentielle, ni même comme une bonne chose. Ils pensent que cette uniformité peut offrir des dangers ; que si la loi se trompe, le pays tout entier souffre de la méprise ; que l'uniformité est un obstacle au progrès qui vit d'expériences nombreuses ; ils estiment qu'une application progressive laisse le temps d'apporter à la loi tous les perfectionnements qu'enseigne l'expérimentation qui en est faite ; enfin, ils paraissent croire que le salut de l'État ne dépend pas de ce qu'une loi d'organisation locale soit appliquée partout en même temps.

La loi de Guillaume IV a enlevé l'administration d'une partie des routes aux surveillants (*Surveyors of highways*), pour la donner aux bureaux de routes (*Districts boards*).

Chaque paroisse faisant partie d'un district de routes, élit un gardien (*Way-warden*) ; les plus grandes en élisent plusieurs. Ces gardiens forment un bureau dont sont membres de droit les magistrats de paix du district. L'organisation des bureaux de routes a surtout pour objet de permettre l'installation d'employés rémunérés ayant des connaissances techniques, d'une manière analogue à ce qui a été fait dans les unions de paroisses pour l'assistance des pauvres.

Le bureau de district constitue une *Corporation* avec droit de posséder, de vendre et d'emprunter. Il nomme les employés rémunérés, il succède à tous les droits et obligations des surveillants de routes, sauf en ce qui concerne la perception de la taxe. Cette taxe continue d'être recouvrée dans chaque paroisse par les surveillants, sur l'ordre du bureau de district.

La nouvelle loi rejette le système de prestations en nature ; ces prestations sont remplacées par une taxe spéciale (*Highway*

*rate*) portant sur les mêmes bases que la taxe des pauvres, et levée d'après les mêmes principes (§ 24).

Les rôles de cette taxe, avant d'être mis en recouvrement, doivent être rendus exécutoires par deux magistrats de paix, réunis en petite session. Les réclamations sont jugées dans les sessions spéciales, et en appel dans les sessions trimestrielles.

La taxe de district conserve en partie son caractère paroissial ; ainsi, elle ne peut s'élever à plus de deux shellings et demi par livre, à moins que les deux tiers des contribuables de la paroisse n'y consentent. Le contingent de la paroisse se divise en deux parts : l'une sert à l'entretien des routes de chaque paroisse ; l'autre va à un fonds commun (*District fund*) qui sert à payer les employés rémunérés et les frais généraux ; chaque paroisse y contribue proportionnellement à ses frais de voirie pendant les trois dernières années (§ 22-24).

L'organisation des bureaux de routes se distingue du système de l'administration des pauvres, en ce qu'elle reste complètement en dehors de l'autorité centrale. Les nouvelles lois n'ont rien changé au contrôle et à la juridiction contentieuse.

Deux magistrats de paix, réunis en petite session, confirment les rôles de taxation pour l'impôt des routes. Ils prononcent sommairement et en premier ressort, les amendes portées par la loi contre la négligence des gardiens des routes et des employés locaux. Ils prononcent, sur plainte des particuliers, les nombreuses amendes édictées par les lois sur les routes, contre ceux qui ont causé des *nuisances* ou des *obstructions*.

Dans le district de routes, il doit être tenu, chaque année, de huit à douze sessions spéciales pour tout ce qui touche à l'application des nouvelles lois. Dans ces sessions spéciales, les magistrats de paix reçoivent le rapport du Bureau de district sur la situation générale des routes ; ils décident, après inspection, l'élargissement des routes ; ils convoquent le jury d'expropriation à défaut d'accord amiable (loi sur les

routes, § 82); ils décident les contestations entre les Way-wardens et les particuliers pour défaut d'élagage d'arbres ou de haies bordant les chemins; ils remettent les ordres nécessaires pour prendre des matériaux sur les terres des particuliers.

Ils jugent encore les réclamations en matière de taxe de routes, mais seulement quand il s'agit de la quotité de l'impôt et non quand l'impôt est contesté en principe; ils ont le droit de réduire l'impôt pour cause d'indigence.

On peut appeler des sessions spéciales aux sessions trimestrielles; celles-ci décident, en dernier ressort, par un ordre sans appel (*final order*), de la formation des districts, de l'organisation des bureaux de districts, du déplacement ou de la suppression d'une route.

Mais ce serait une erreur de croire qu'elles s'occupent de ces affaires, comme pourraient le faire nos Conseils généraux, sur leur propre initiative (*proprio motu*); nous avons ici un exemple remarquable du principe de la loi anglaise qui remet aux intéressés l'introduction de l'instance en matière administrative et judiciaire. Lorsque le vestry d'une paroisse juge opportun le déplacement ou la suppression d'une route, le président du vestry avertit les Way-wardens qu'ils doivent réclamer de deux magistrats de paix l'examen de la question. Si ces magistrats sont d'accord avec les propriétaires des terrains sur lesquels la nouvelle route doit passer, le dossier est soumis au contrôle du public, et ensuite aux sessions trimestrielles des magistrats de paix (loi sur les routes, § 85.).

Quelque intéressé élève-t-il une objection contre les plans, il transmet sa réclamation aux sessions trimestrielles qui jugent avec l'assistance de douze jurés. Ces jurés décident de la convenance du déplacement ou de la suppression proposée et fixent le montant de l'indemnité à accorder.

C'est bien à tort qu'on a conclu de ces faits et d'autres faits analogues, que les magistrats de paix cumulent les deux pouvoirs, judiciaire et administratif. Dans la procédure que nous venons de décrire, il n'y a qu'un acte judiciaire; il n'y a qu'un jugement rendu, sur une introduction d'instance par une partie intéressée.

Les sessions trimestrielles reçoivent les appels en matière de réclamation sur la taxe des routes. Dans le cas où un individu conteste l'impôt en principe, par exemple, s'il soutient qu'il ne doit pas être soumis à la taxe des routes, il a le droit d'en appeler à l'une des cours royales.

Aucune inspection centrale, aucune instance supérieure n'existe pour l'administration des routes. Le ministre de l'intérieur (il n'y a pas de ministre des travaux publics en Angleterre), ne possède, d'après la nouvelle comme d'après l'ancienne organisation, d'autre droit que celui d'envoyer chaque année des formules suivant lesquelles les comptes doivent être tenus, et celui de réclamer des états annuels indiquant le nombre et la direction des routes.

## § 9. — *Districts scolaires.*

Le district est devenu aussi un centre pour l'enseignement primaire. Jusqu'en 1870, cet enseignement était entièrement laissé aux soins des associations privées et des différents cultes. L'Eglise anglicane y avait principalement pourvu; mais elle faisait de l'école une annexe de l'église; elle y enseignait ses doctrines et ses dogmes. Cet enseignement religieux en éloignait les enfants des sectes dissidentes; souvent même ces enfants en étaient formellement exclus.

En 1808, le quaker Joseph Lancaster fonda une Société (*British and foreigh School Society*) ayant pour mission d'établir des écoles où l'on donnerait une instruction primaire en dehors de toute doctrine religieuse particulière, afin d'y attirer tous les enfants, sans distinction de cultes. Ces écoles eurent d'abord beaucoup de succès; on y avait introduit la méthode de l'enseignement mutuel; mais bientôt Lancaster fut traité d'athée, ses écoles furent mises à l'index et lui-même, découragé, s'expatria aux Etats-Unis, en 1816. C'est seulement plus tard que les écoles fondées par lui et sur son principe se sont développées.

L'Eglise anglicane opposa à la société établie par Lancaster,

la Société nationale d'instruction (*national school Society*) fondée en 1811 par le docteur Bell, l'un de ses ministres. Cette Société protégée par l'aristocratie anglaise et par les adhérents à l'Eglise anglicane fut puissamment dotée; elle excluait, de ses écoles, les enfants des autres cultes.

L'esprit d'intolérance et le peu de ressources dont pouvaient disposer les diverses sectes mettaient obstacle, dans un grand nombre de localités, aux progrès de l'instruction primaire. Dans une enquête faite en 1803, on avait constaté que les écoles étaient mal tenues, que l'instruction primaire y faisait peu de progrès et que plus de la moitié des enfants ne les fréquentaient pas.

Jusqu'alors les hautes classes s'étaient surtout occupées de fonder des universités et des collèges à l'usage de leurs enfants; mais l'heure allait venir, où ces hautes classes sentiraient la nécessité de s'occuper de l'éducation du peuple. En 1833, au moment même où Guizot faisait adopter en France une loi pour répandre l'instruction primaire, deux hommes éminents de l'Angleterre, Brougham et Lord John Russell portaient la même question devant le parlement et s'efforçaient de prouver que l'État avait un grand intérêt à ce que les masses populaires fussent instruites. Depuis la réforme électorale de 1832 on comprenait que la démocratie ne tarderait pas à faire son apparition; M. Lowe s'écriait un jour à la chambre: « il est temps que nos futurs maîtres sachent lire et écrire. » L'intérêt industriel était aussi en jeu; l'élévation du niveau intellectuel des ouvriers importait à la prospérité de l'Angleterre.

Ce fut sous l'inspiration de ces idées que le parlement s'occupa de l'instruction primaire. Mais comment le gouvernement aurait-il pu enseigner lui-même? quelle doctrine religieuse aurait-il adoptée parmi celles des nombeuses sectes qui existent en Angleterre? s'il avait choisi l'une d'elles, il aurait repoussé les enfants des autres sectes; s'il n'en avait enseigné aucune, on l'aurait accusé d'athéisme. Les hommes politiques de l'Angleterre ont donc repoussé systématiquement

toute idée d'un État enseignant; le seul moyen pratique qui leur restât, c'était d'encourager l'initiative individuelle et celle des associations, par des secours intelligemment distribués.

En 1839, le parlement vota, dans ce but, une somme de 30,000 liv. sterling (750,000 fr.), et il fut établi un Bureau d'éducation (*Board of éducation*) pour la distribuer entre les écoles qui en auraient le plus besoin.

En 1869, les allocations du parlement atteignirent le chiffre de 820,827 liv. st., plus de vingt millions de francs. Elles furent réparties entre toutes les écoles sans distinction de cultes. Aussi le gouvernement ne put échapper aux reproches d'irréligion; dans un meeting présidé par l'archevêque de Cantorbury, un membre éminent du clergé anglican déclara qu'il ne reconnaissait pas les pouvoirs du Bureau d'éducation, « attendu que, dans son existence collective, il n'a pas de religion, et que wesleyens, anglicans, catholiques sont égaux à ses yeux. »

L'intérêt social et politique donna au gouvernement la force de surmonter cette violente opposition, et de persister dans la voie où il était entré. A mesure qu'augmentait l'allocation de l'instruction primaire, il sentit la nécessité d'en mieux surveiller la distribution ; on créa des inspecteurs placés sous l'autorité du Bureau d'éducation, et il fut posé en principe qu'aucune école ne recevrait de secours, si elle ne se soumettait à l'inspection de l'État.

Deux espèces de subventions sont accordées; les unes destinées à la construction et à l'ameublement des écoles, les autres aux dépenses de l'enseignement. Pour les obtenir, il faut que les locaux soient spacieux et salubres, que le Directeur soit diplômé et, s'il s'agit d'une école de filles, qu'on y enseigne la couture. Un règlement de 1853 porte que chaque enfant justifiant de 176 jours d'assiduité et ayant subi un examen favorable, donne droit à un secours pour l'école. La somme accordée par l'État se monte environ aux deux cinquièmes de la dépense.

Jusqu'en 1870, le gouvernement n'intervenait que pour encourager les établissements fondés par les sociétés privées; à cette époque il alla plus loin. Dans quelques parties de l'Angleterre et particulièrement dans les villes industrielles, les encouragements n'avaient pas suffi, les écoles restaient peu fréquentées, soit à cause de la négligence des parents, soit à cause de leur pauvreté, qui ne leur permettait pas de payer la rétribution scolaire; le nombre même des écoles s'en trouvait diminué. Dans les grandes villes, un tiers des enfants restait dans une complète ignorance.

Une loi de 1870 (*the elementary education act*), a porté remède à cette situation. En vertu de cette loi, les paroisses peuvent être groupées en Districts scolaires (*School districts*), lorsque les écoles sont en nombre insuffisant. Le nom de District s'applique aussi bien aux paroisses urbaines qu'aux paroisses rurales, quand elles sont réunies. Un Bureau scolaire (*School board*) est alors institué dans chaque District, avec mission de fonder de nouvelles écoles. Ce Bureau est composé de 5 à 15 membres nommés, dans les villes, par le Conseil municipal, et dans les Districts ruraux par les vestries des paroisses. Ce Bureau constitue une personne morale, il peut posséder, recevoir et acquérir.

Une loi (7, 8 Vict. cap. 101), avait autorisé les Bureaux des Unions de paroisses à créer des écoles dans les Workhouses et même à créer des écoles où l'on enverrait les enfants de plusieurs Workhouses. Ce n'était là qu'un accessoire à l'assistance des pauvres, et l'on peut dire que c'est réellement depuis la loi de 1870 que l'instruction a pris, exceptionnellement, la forme d'un service public local. Cette loi a donc fait une innovation considérable.

Mais il ne faut pas l'oublier, l'instruction a pris la forme d'un service public *local*, c'est-à-dire dont toutes les parties, sauf l'inspection, sont confiées à des pouvoirs locaux. Si on supprime le mot local, qui est dans la loi de 1870, et si on emploie simplement l'expression de service public, on est conduit à croire et à faire croire que, comme en France, c'est un service de l'Etat.

Les dépenses des écoles de District sont payées par un fond spécial (*School fund*) alimenté par des emprunts, par les rétributions scolaires, et par les subventions de l'Etat. Lorsque ces ressources ne suffisent pas, le School board adresse aux autorités paroissiales une injonction d'avoir à solder le montant du déficit, même par une taxe extraordinaire.

Pour activer la fréquentation des écoles de District, la loi emploie deux moyens : la gratuité et l'obligation. Quand un Bureau scolaire prouve que par suite de la pauvreté d'un District, un grand nombre de familles ne peuvent payer la rétribution scolaire, le Bureau d'éducation l'autorise à établir la gratuité. Dans les autres Districts, les familles pauvres peuvent être dispensées de cette rétribution.

Le second moyen employé par la loi de 1870, c'est l'obligation. Les Bureaux scolaires ont le droit de faire des règlements : 1° pour enjoindre aux parents de pourvoir à l'instruction de leurs enfants ayant plus de cinq ans et moins de treize, à moins d'excuses légitimes, qui sont la maladie ou l'éloignement de plus de 3 milles de l'école ; 2° pour fixer le nombre d'heures pendant lesquelles les enfants devront être présents à l'école ; 3° pour déterminer les conditions de la remise de la taxe scolaire ; 4° pour régler les pénalités auxquelles les familles seront exposées dans le cas d'infraction à la loi.

Les moyens de contrainte consistent en amendes qui ne peuvent dépasser cinq shillings par infraction.

Toute école, créée et dirigée par un Bureau scolaire, doit être entièrement laïque ; aucun formulaire religieux ne peut y être enseigné. Il ne faudrait pas apprécier cette prescription avec nos idées de laïcisation. Sans doute, le résultat est le même en ce qui concerne les écoles de Districts, mais le point de vue est différent, ce qui produit une différence dans la pratique. La défense d'enseigner un formulaire religieux, n'a pas pour raison une idée philosophique, ni surtout une idée antireligieuse, elle n'a d'autre motif que de permettre à tous les enfants, sans distinction de culte, de fréquenter les écoles. Ce n'est qu'un moyen pratique d'activer la diffusion de l'instruction.

Le Bureau d'éducation a les pouvoirs suivants : il approuve les règlements des school boards ; dans le cas où un bureau scolaire se refuserait à remplir ses devoirs, il prend les mesures nécessaires pour assurer l'instruction des enfants; il envoie tous les ans aux bureaux scolaires un questionnaire que ceux-ci doivent remplir; il nomme des inspecteurs chargés de visiter les écoles de districts et celles des écoles privées qui demandent une subvention de l'État.

Même après la loi de 1870, les associations religieuses et philanthropiques continuent à diriger leurs écoles comme elles l'entendent ; elles ne sont tenues de se soumettre aux prescriptions de la loi, que lorsqu'elles veulent prendre part aux subventions parlementaires. Dans ce cas, les plans des nouvelles constructions doivent être approuvés par le Bureau d'éducation.

La loi de 1870 a ajouté une nouvelle condition pour obtenir un secours de l'État; les écoles libres ne doivent pas exiger des élèves, qu'ils appartiennent à une confession religieuse déterminée, ni qu'ils soient obligés de participer aux exercices du culte. L'école doit être constamment ouverte aux inspecteurs du Bureau d'éducation, afin qu'ils puissent s'assurer que les prescriptions de la loi sont observées.

L'État concourt aussi dans une large mesure à l'expansion de l'enseignement industriel. On trouve dans toutes les grandes villes, des écoles professionnelles (*Mechanic institutes*) où l'on enseigne aux ouvriers les principes des sciences, par des cours à la fois théoriques et pratiques. Ces écoles sont des œuvres privées, soutenues par des dons et par des souscriptions volontaires.

L'instruction secondaire et supérieure échappe complètement à la surveillance de l'État.

On voit s'il est exact de dire qu'en Angleterre, « l'instruction est en réalité passée aux mains de l'État (1). »

(1) M. Valframbert, *Régime municipal et institutions locales en Angleterre*, p. 57.

Il s'est donc formé depuis cinquante ans un nouveau centre administratif, qui commence avec les Unions de paroisses pour l'assistance des pauvres, qui continue par la création des Districts de routes, par le nouveau système d'enregistrement des actes de l'état civil et par celui de la vaccination, par les Districts scolaires, et par les *Sessionnal divisions* pour la police et la justice. Ces nouvelles créations reposent toutes sur l'ancienne centurie qu'elles continuent, et elles continuent aussi cette tradition de vie locale, d'intérêts communs, d'habitudes, qui semble essentielle à toute organisation politique et administrative.

Il est vrai que ce nouveau centre administratif n'est pas une personne civile (*body corporate*), mais chacune des administrations qui la composent est elle-même une personne civile.

La création du District a rapproché l'organisation locale de l'Angleterre de celle de la France, en ce sens que l'on peut comparer cette nouvelle circonscription à nos départements, par les nombreux services publics dont elle est le centre; mais elle ne renferme, pas plus que le comté, aucun agent de l'État que l'on puisse comparer à nos préfets et à nos sous-préfets.

## § 10. — *Organisation des villes.*

En Angleterre, la distinction des communes urbaines et des communes rurales est très accentuée. Le régime municipal que les villes peuvent adopter a été réglé par une loi de 1835 (*act to provide for the regulation of municipal corporations*, 5, 6 Guill. IV c. 76). Cette loi a fait disparaître la plus grande partie des nombreuses variétés d'institutions, existant dans les villes qui avaient obtenu des chartes de corporation, mais elle n'a pas cherché à rendre ce régime partout identique.

On trouve encore aujourd'hui les différents types suivants :

1° Les bourgs parlementaires, qui ont le droit d'envoyer un ou plusieurs députés au parlement ;

2° Les bourgs-comtés, qu'un shériff élu par les habitants et une milice locale rendent complètement indépendants du comté. Il y a dix-neuf de ces bourgs-comtés, nous citerons : Londres, York, Chester, Bristol et Southampton ;

3° Les villes qui ont une organisation judiciaire indépendante de celle du comté, des magistrats de paix, des sessions trimestrielles et un juge (*Recorder*) pour les présider ;

4° Les villes qui possèdent aussi des magistrats de paix, mais qui n'ont pas de sessions trimestrielles ; les crimes et délits les plus graves devant être jugés par les sessions trimestrielles du comté ;

5° Enfin, les villes qui n'ont pas de chartes de corporation et qui cependant ont obtenu le droit de jouir du bénéfice de la loi de 1835, c'est-à-dire d'avoir le régime municipal que cette loi institue.

Nous décrirons l'organisation commune à tous ces types, en notant les différences.

La loi a conservé les anciennes bases du droit de bourgeoisie. Pour être électeur municipal, il faut :

1° Résider depuis trois ans dans la ville ou dans un rayon d'un mille et demi ; y posséder un établissement stable, c'est-à-dire une maison ou un magasin à titre de propriétaire ou de locataire (*occupier*) ; en un mot, être ce que la loi désigne encore sous le nom de *Resident householder* ;

2° Contribuer à l'impôt communal, ce que la loi exprime encore par ces mots : *Paying scot* ;

3° Enfin, il faut supporter toutes les autres charges municipales, particulièrement celle du jury (*Bearing lot*).

Le 5 septembre de chaque année, les gardiens des pauvres dressent la liste des personnes ayant le droit de bourgeoisie ; cette liste est affichée à la porte de la maison de ville. Les réclamations sont jugées par un tribunal, formé du maire et de deux assesseurs (*assessors*) élus à cet effet par les bourgeois, et en présence des gardiens des pauvres, du greffier et du receveur de la taxe des pauvres, tous nécessaires pour donner au tribunal les renseignements propres à l'éclairer.

Le maire est élu pour un an, le 9 novembre, par le Conseil municipal et parmi les conseillers; il préside le Conseil et il est magistrat de paix, de droit. Pendant l'année de sa charge, il préside aux élections municipales et aussi aux élections parlementaires, quand le bourg jouit du droit de nommer un député. Il est bien plutôt le représentant honorifique de la bourgeoisie que le chef de l'administration.

Les conseillers municipaux (*Town councillors*) sont élus pour trois ans, par les différents quartiers de la ville ; ils se renouvellent par tiers tous les ans; ils sont au nombre de 12 à 48, suivant la population. Pour être éligible, il faut être bourgeois (*Burgess*), posséder un capital de 25,000 fr. ou être imposé à la taxe des pauvres pour un revenu de 750 fr.

Les *Aldermen* sont élus par les conseillers municipaux et parmi eux, pour six ans; ils sont au nombre de quatre à seize et se renouvellent par moitié tous les trois ans.

Les aldermen forment une vieille institution que les lois nouvelles ont conservée tout en la modifiant; ils avaient autrefois un droit de veto contre les décisions du Conseil municipal; ce droit impopulaire a été abrogé, mais les aldermen représentent encore la tradition administrative, étant élus pour un plus grand nombre d'années que les conseillers. C'est parmi eux que le maire doit être choisi.

Les aldermen forment une cour spéciale et indépendante (*Court of aldermen*), pour juger de la valeur des élections municipales et de la nomination de quelques-uns des employés municipaux. Ils choisissent les principaux employés de la police et de la justice, et ces deux parties de l'administration semblent rentrer particulièrement dans leurs attributions; ils règlent la dépense des fonds qui y sont affectés.

La représentation municipale est complétée par les *assesseurs* et par les *auditeurs*. Les assesseurs, nommés par les mêmes électeurs que les conseillers, ont pour mission spéciale d'aider le maire dans la revision des listes électorales, dans la direction des élections et dans les réclamations qui peuvent naître

à leur occasion. Les auditeurs sont élus de la même manière et ont pour fonction de vérifier les comptes de la ville.

Les détails de l'administration sont confiés à des employés rémunérés, parmi lesquels se trouve toujours un secrétaire (*Town clerk*) et un trésorier. Le secrétaire, nommé par le Conseil, est chargé de remplir de nombreuses fonctions, déterminées par des lois spéciales. Chaque négligence dans les devoirs de sa charge peut entraîner une amende.

Le trésorier, également nommé par le Conseil, a pour fonction de recouvrer et d'ordonnancer les sommes portées au budget municipal.

Le Conseil tient régulièrement quatre séances par an. La première a lieu en novembre ; elle commence par l'élection du maire ; on y fixe l'époque des trois autres. Le maire peut, aussi souvent que cela est nécessaire, convoquer le Conseil municipal en session extraordinaire. Cinq conseillers municipaux ont également le droit de convocation, même contre l'avis du maire.

Toutes les affaires sont réparties entre plusieurs commissions qui forment la partie permanente et le pouvoir exécutif du Conseil. Ces commissions sont généralement composées de conseillers appartenant aux différents quartiers de la ville. La plus importante est la commission de police (*Watch committee*). Elle a la police des mœurs, des rues, du travail et de l'industrie; elle nomme les agents de ce service, elle fixe leurs traitements et fait les règlements. Dans les villes importantes, le chef de la police porte le nom de Haut-Constable (*High Constable*) ; ailleurs, il prend celui de surintendant ou d'inspecteur de police.

Dans les villes qui ont obtenu une commission spéciale de police et de justice, les magistrats de paix sont, comme dans les comtés, nommés par le souverain et non plus par les Conseils municipaux. Cette réforme a eu pour but de remédier à l'antagonisme de classes qui peut se manifester par suite du développement de l'industrie. Il existe cependant encore deux magistrats de paix élus, ce sont : le maire en exercice et celui de l'année précédente.

Les magistrats de paix, nommés par le souverain, sont en général choisis parmi les grands industriels, les négociants, les médecins, les avocats (*Solicitors*). Dans la plupart des villes, leurs pouvoirs sont restreints ; ils ne peuvent juger que ce qui est du ressort des petites sessions ou des magistrats de paix agissant isolément.

Les villes, qui possédaient autrefois une cour de sessions trimestrielles, ont pu demander à la conserver ; mais ces sessions ne sont plus présidées et dirigées par les magistrats de paix. Un juge (*Recorder*), que le souverain nomme à vie parmi les avocats ayant au moins cinq ans d'exercice, est chargé de cette fonction. Il tient au moins quatre sessions par an (*Borough quarter sessions*), assisté d'un jury municipal (1).

La liste des bourgeois sert en même temps pour la liste du jury. En principe, tous sont jurés et la loi se garde bien de dire comme la loi française : il y aura un nombre déterminé de jurés dans tel département et il ne pourra y en avoir davantage ; ce qui est la négation même du principe du jury, qui veut que tous les citoyens aient le droit de participer au pouvoir judiciaire. En fait, la masse des petits locataires étant incapable de remplir les fonctions de jurés, ils ne sont pas appelés à siéger, mais leur droit n'est pas infirmé par la loi, et le jour où leur aptitude sera constatée, ils seront inscrits sur la liste.

Pour la justice correctionnelle, le Recorder est assisté d'un jury d'accusation et d'un jury de jugement. Un Coroner municipal, chargé de faire les enquêtes sur les meurtres et assassinats, est nommé à vie par le Conseil municipal.

Le tribunal du Recorder forme l'instance d'appel contre les jugements des magistrats de paix, agissant isolément. Les villes qui n'ont pas obtenu une Commission spéciale de police ressortent, pour l'appel, de la juridiction des magistrats de paix du comté.

L'Administration municipale comprend trois points principaux : 1° L'administration de la fortune et des revenus de la

(1) Loi de 1835, § 121 à 125.

ville. Il n'y a de restrictions que pour l'aliénation, pour l'hypothèque des propriétés de la commune et pour les baux de plus de 30 ans; dans ces trois cas il faut l'approbation du ministre des finances. Sur les autres points, le conseil municipal gère la fortune de la ville avec la plus complète indépendance.

2° Le vote des taxes municipales; elles ne sont votées qu'autant que les revenus ordinaires ne suffisent pas pour couvrir les dépenses. Ces revenus ordinaires sont : les revenus fonciers souvent considérables, le produit des octrois, les taxes de marchés et de foires. Tous les ans, la Commission des finances présente au Conseil municipal, le budget des recettes et des dépenses pour l'exercice suivant. Le conseil vote la taxe nécessaire, et la répartit entre les paroisses; cette taxe (*Borough rate*) est basée, comme la taxe des pauvres, sur le revenu des propriétés foncières; les ordres pour son recouvrement sont transmis au Haut-Constable de la ville (*High Constable*), qui les adresse aux gardiens des pauvres, chargés de la lever en même temps que la taxe des pauvres. Les gardiens en remettent le montant au trésorier municipal.

Les réclamations en matière d'impôt sont jugées par le Recorder, ou par les magistrats de paix du comté en sessions trimestrielles, quand la ville ne possède pas de Recorder.

3° La détermination des dépenses municipales et leur contrôle. Les dépenses municipales peuvent se partager en deux groupes, ce sont d'abord celles qui comprennent les frais de la police et de la justice criminelle, l'entretien de la prison de la ville, l'entretien des constables municipaux, le traitement du Recorder. Dans les villes qui n'ont pas obtenu de commission spéciale de police, ces dépenses, ainsi que la partie de la taxe qui y est affectée, rentrent dans le budget du comté.

Les autres dépenses sont le paiement des dettes de la ville, le traitement du maire, du secrétaire, du trésorier et des employés, l'entretien des bâtiments municipaux.

Toutes ces dépenses sont énumérées au § 92 de la loi municipale; des lois postérieures en ont autorisé d'autres, ainsi que

les taxes nécessaires pour y pouvoir; par exemple : une taxe pour la construction et l'entretien des maisons d'aliénés (*Borough Lunatic Asylum rate*), une taxe pour la création de musées et de bibliothèques (*Borough Musæum rate*).

Deux fois par an, les comptes municipaux, avec toutes les pièces à l'appui, doivent être présentés par le Trésorier municipal à l'examen des auditeurs et d'un certain nombre de conseillers municipaux désignés par le maire.

Chaque année, le Conseil municipal adresse, au ministre de l'intérieur, un état des revenus et des dépenses de la municipalité d'après une formule prescrite, afin que cet état soit présenté au parlement (I Vict. c. 88 § 45, 49); mais la municipalité n'est astreinte à aucune reddition de compte devant le pouvoir central. Dans le cas seulement où il s'agit d'une question de principe, d'une violation de la loi, les ordonnances de paiement peuvent être déférées à la Cour du Banc de la reine, et être annulées.

Le gouvernement a le droit de faire inspecter le service de la police dans les bourgs municipaux comme dans les comtés par des inspecteurs qui adressent des rapports au Sous-Secrétaire d'État à l'intérieur. Dans le cas où la police n'est pas organisée d'une manière conforme à la loi, l'État retire l'allocation qu'il donne pour cet objet et qui consiste dans une somme égale au quart des dépenses.

En Angleterre, il est de règle que le gouvernement n'intervienne pas directement dans les poursuites qui ont pour but de faire observer la loi; il n'y a pas de ministère public; on s'en rapporte à ceux qui ont un intérêt direct à l'observation d'une loi. Cette règle s'applique aux conflits administratifs qui peuvent s'élever entre l'État et les municipalités.

Anciennement, il existait une ordonnance royale (*Writ of quo waranto*) qui protégeait l'État contre les usurpations de pouvoir des villes (1). Les Stuarts, devenus hostiles aux cor-

(1) V. Glasson, *Histoire du droit et des instit. de l'Angleterre*, T. II, p. 62.

porations municipales qui votaient contre eux, firent casser, en vertu de ce writ, un grand nombre de chartes par une magistrature corrompue : C'est, disent les anglais, un des plus odieux souvenirs de la Restauration.

Après la révolution de 1688, on remplaça l'ancienne législation par une autre simplement fiscale, contre toute personne qui, sans droit, s'empare d'une fonction ou d'une attribution dans une ville (9 Anne c. 20). Cette procédure ne peut être introduite que sur la proposition d'un intéressé (*relator*) et avec l'autorisation d'une Cour royale; elle n'est pas dirigée contre la municipalité, mais contre la personne qui a commis l'usurpation (*against any persons usurping*...). Le conflit est jugé par la Cour du Banc de la Reine.

L'application de cette procédure est aujourd'hui presque inouïe (1); il ne s'élève jamais de conflit entre des villes qui ne peuvent désirer de plus larges libertés locales que celles qu'elles possèdent, et un État qui ne croit pas que ces libertés soient une usurpation sur ses pouvoirs, et qu'il lui serait utile de les diminuer.

Les constitutions municipales sont garanties par la loi, contre toute tentative d'usurpation des ministres ou des partis politiques. La procédure connue sous le nom de « *Mandamus* » (9 Anne c. 20) peut être introduite par toute personne qui se croit illégalement privée de ses fonctions municipales ou de ses droits corporatifs. Les Cours royales sont chargées de juger le conflit.

Contre les actes isolés de l'autorité municipale, les intéressés ont la même instance d'appel que pour les actes correspondants de l'administration des comtés.

Quand on examine les budgets des principales villes de l'Angleterre, hormis la ville de Londres, on est frappé de leur peu d'importance. En 1866, pour 200 villes corporées (Municipal Boroughs) le total de ces budgets ne dépassait pas 250,000 livres, c'est-à-dire en moyenne 31,250 francs. C'est qu'une grande partie de la dépense ne figure pas au budget

(1) Gneist. T. II, p. 103 et T. IV. p. 196.

municipal. Ainsi que nous l'avons déjà fait remarquer, l'assistance des pauvres, le pavage, l'éclairage etc. rentrent, en totalité ou en partie, dans les dépenses des paroisses et des quartiers entre lesquels les villes sont divisées; on compte 127 paroisses à Londres, 85 à Retford, 44 à Norwich, 38 à York, 27 à Exeter, 24 à Bristol, 22 à Oxford.

Les paroisses urbaines ont aussi leur taxe des pauvres, leur taxe des rues (*Highway rate*), leur taxe pour dépenses diverses (*Improvement rate*). Elles ont des employés spéciaux et une administration semblable à celle des paroisses rurales.

Cette décentralisation des affaires dans les villes peut avoir de nombreux inconvénients; certains services tels que ceux de l'éclairage, de la police, de la salubrité, de l'alignement avaient été profondément négligés au XVIII^e siècle, par des pouvoirs locaux ne représentant que les privilèges d'un petit nombre. Cependant des actes parlementaires autorisèrent, dans la plupart des grandes villes, la création de comités locaux et de taxes municipales pour la salubrité et pour la sûreté. Ces actes parlementaires devinrent même si nombreux qu'on sentit la nécessité de faire des lois applicables à toutes les villes. C'est ainsi que sont nées les lois sur l'éclairage, sur la construction des maisons, sur les logements des ouvriers, sur les bains et lavoirs, sur les cimetières.

Parmi ces lois, nous citerons : le *Lighting and Watching Act* (3, 4 Guill. IV, c. 90) qui fut une tentative d'union des paroisses pour arriver à un système général d'éclairage et de constables rémunérés à frais commun. Le *Town improvement Clauses Act* (1847, 10, 11 Vict. c. 34) a codifié les clauses habituelles des actes locaux sur le pavage, le nettoyage, l'éclairage, et l'embellissement des villes; il permet, là où il n'y a pas de conseil municipal, d'élire des commissaires (*commissioners*) qui établissent un surveillant (*surveyor*) et un inspecteur (*inspector*) pour le fonctionnement de ce service. Mais c'est surtout l'hygiène et la salubrité des grandes villes qui ont donné lieu à des changements considérables dans la législation anglaise, depuis ces dernières années.

Les inspecteurs de l'assistance des pauvres appelèrent l'attention du gouvernement sur la fâcheuse situation sanitaire des ouvriers dans les grandes villes. Le 9 mai 1843, on nomma une Commission parlementaire avec mission de faire une enquête sur cette situation, non-seulement dans les villes mais encore dans les campagnes, et de rechercher les meilleurs moyens d'assurer la santé publique. Cette commission signala le défaut d'écoulement des eaux, la quantité trop peu considérable d'eau pure dont on pouvait disposer, le manque d'air dans les habitations, et montra, par une statistique sur les décès, combien ces conditions influaient sur la mortalité. Elle proposa comme principaux moyens pour remédier à ce fâcheux état de choses : l'assèchement des rues et des maisons, le pavage et le nettoyage des rues, l'établissement d'une quantité d'eau suffisante pour les usages publics et domestiques.

A la suite des rapports de cette Commission, fut rédigée et votée une loi sur la salubrité publique, *Act for promoting the public health* (1848, 11, 12 Vict. c. 165). L'esprit de cette loi ressort de son préambule : « attendu qu'il faut trouver des moyens pour améliorer la situation sanitaire des villes et localités populeuses de l'Angleterre et du pays de Galles, et qu'il est opportun que leur approvisionnement d'eau, que le système des égouts de décharge et d'assèchement, le nettoyage et le pavage de ces mêmes villes, soient placés sous une même administration locale et un contrôle local, et soumis à une surveillance générale, nous ordonnons par les présentes. »

Ainsi il s'agit de mettre tous ces services, sous « *une même administration locale*, » de les centraliser, non au profit de l'Etat, mais dans les mains des pouvoirs locaux, et ensuite de les soumettre à « *une surveillance générale* » de la part du gouvernement.

Décision et action aux pouvoirs locaux, surveillance à l'État, tel est l'esprit de la loi la plus centralisatrice qui ait été faite par le parlement anglais dans les temps modernes; il faut remarquer que cette loi est facultative, et que les villes peuvent adopter ou ne pas adopter le régime qu'elle a constitué.

Il est nécessaire d'examiner la nouvelle organisation que cette loi a permis d'établir, car cette étude nous fera connaître si, comme on l'a soutenu, l'Angleterre s'est rapprochée de la centralisation française, et, ce qui n'est pas moins intéressant, comment le service de l'hygiène publique est compris dans ce pays.

Dans les villes corporées, le maire et le Conseil municipal sont chargés de l'exécution de la loi sur la salubrité publique.

Lorsqu'un Bureau local *(Local Board)* existe pour le pavage, le nettoyage etc., il peut exercer l'autorité sanitaire; mais lorsqu'il n'existe ni Conseil municipal ni bureau local, il y a lieu de nommer un bureau spécial de la salubrité publique *(Special local Board of health)*. Sont électeurs pour constituer ce Bureau, tous ceux qui sont soumis à la taxe des pauvres; le nombre des voix dont dispose chaque électeur, augmente avec le montant de sa taxe. Les conditions d'éligibilité et le nombre des membres du Bureau spécial sont fixés par un règlement ministériel.

Le Bureau spécial est une corporation, ayant le droit de posséder et d'emprunter; il nomme des employés rémunérés, notamment un secrétaire *(clerk)*, un trésorier, un inspecteur *(inspector of nuisances)*, un percepteur.

Ces autorités sanitaires, Conseil municipal, local Board, special Board, sont chargées par la loi de veiller sur l'hygiène publique, de faire nettoyer et aussi de faire modifier, s'il y a lieu, les canaux de décharges et les lieux d'aisances des maisons, de publier des règlements *(bye laws)* sur l'enlèvement des immondices, d'édicter des pénalités contre l'établissement de refuges à porc et de fosses à fumier. Elles ont le droit d'ordonner l'assainissement des maisons et leur nettoyage, sur le rapport d'un inspecteur et de deux médecins (§ 60); d'exercer la police sur les abattoirs, les fabriques et établissements insalubres; de donner l'autorisation nécessaire pour que ces établissements puissent s'établir. Elles sont chargées du pavage et de l'entretien des voies publiques; des alignements et de l'élargissement des rues; de l'acquisition des

maisons et des terrains nécessaires à ces alignements et à ces élargissements; elles déterminent l'approvisionnement d'eau utile aux besoins publics et privés; elles font fermer les cimetières insalubres.

Pour subvenir aux dépenses, le Conseil municipal ou le Bureau spécial ont le droit d'établir une taxe de district *(Special District rate)* sur les bases de la taxe des pauvres; ce nom de taxe de district appliqué aux villes indique que ce n'est plus un impôt paroissial, mais un impôt sur la ville tout entière. Ils peuvent aussi lever une autre taxe pour couvrir les frais généraux d'administration *(General District rate)*, pour payer les employés rémunérés, pour acheter ou louer le local nécessaire au Bureau.

Le Bureau spécial tient chaque mois au moins, une réunion pour les affaires courantes, et tous les ans une assemblée générale dans laquelle il nomme un président *(chairman)* et rédige son règlement.

La loi sur la salubrité publique établit un Bureau général *(General Board)* semblable à celui qui surveille l'assistance des pauvres; elle créa des inspecteurs généraux chargés de visiter les localités soumises à la loi. Ce Bureau général, composé de personnages considérables, fut investi de pouvoirs exceptionnels, et d'une véritable indépendance administrative. Il ne releva que pour la forme, des ministres. Il put imposer l'exécution de la loi, ce qui parut un pouvoir tout à fait exorbitant en Angleterre où les lois nouvelles en matière d'administration locale sont généralement facultatives. Mais ce pouvoir fut strictement limité. Il faut qu'une pétition signée du dixième des bourgeois de la ville, demande l'application de la loi; il faut qu'une enquête contradictoire démontre le mauvais état sanitaire de la localité; il faut notamment la preuve, par la statistique officielle, que la mortalité se soit élevée jusqu'à 25 pour 1,000 pendant chacune des sept dernières années (§ 10); alors, mais seulement alors, l'exécution de la loi peut être imposée par décision ministérielle. Lorsqu'il n'y a pas de pétition des habitants, le ministre ne peut publier qu'un ordre

provisoire *(provisional order)* qui a besoin d'être confirmé par le parlement, (§ 8 à 10).

Le Bureau central à le droit de révoquer les employés du service de la salubrité qui refuseraient d'exécuter les prescriptions légales ; il a aussi le droit de s'opposer à leur révocation lorsqu'elle a pour motif l'accomplissement d'actes conformes à la loi (§ 37 à 40). Il donne son assentiment aux emprunts que veut faire le bureau spécial.

Les inspecteurs généraux peuvent visiter tous les registres et les documents du service de la salubrité publique (§ 121) et une amende de cinq livres est prononcée contre toute personne qui mettrait obstacle à l'accomplissement de leur mission (§ 148).

L'application de la loi sur la salubrité publique suscita une violente opposition. On reprocha aux bureaux sanitaires des villes de s'introduire sans motifs sérieux dans les maisons privées, d'exercer une incessante activité pour découvrir des cas appelant leur intervention, dans l'unique but de prouver la nécessité de leur autorité.

Quelque adoucie que fût l'intervention du pouvoir central, le zèle inconsidéré de quelques membres du bureau général cherchant à attirer à eux la décision des affaires contentieuses compromit l'existence de ce bureau. Les Anglais ont de temps immémorial répudié toute interprétation des lois par les ministres, qu'ils regardent comme des juges instables et partiaux en matière d'administration.

L'opinion publique reçut satisfaction par une nouvelle loi sur la police sanitaire *(Local Government Act.* 1858). Cette nouvelle loi ne reconnaît pas au ministre le droit de l'imposer aux villes. La décision est entièrement remise aux seuls habitants ou aux conseils municipaux, quand il en existe un, et dans ce dernier cas, il faut une majorité des deux tiers du Conseil municipal. Elle met un frein au zèle inconsidéré des bureaux locaux pour l'exercice du droit d'expropriation sous prétexte de salubrité ; elle soumet ce droit à l'approbation du parlement.

Un nouveau bureau général fut créé sous le nom de *Local Government Office ;* il fut moins indépendant que l'ancien; il passa sous les ordres du Conseil Privé et du ministre de l'intérieur. Enfin, la nouvelle loi définit plus clairement la compétence administrative et contentieuse de l'administration centrale. Le ministre peut, mais seulement sur appel des intéressés, juger les contestations qui s'élèvent à propos de l'adoption de la loi (§ 16 et 17). Sur la demande de plusieurs localités, il les autorise à se réunir en district n'ayant qu'un seul bureau spécial (§ 27) ; il confirme les règlements publiés par les autorités locales chargées de la salubrité. Lorsqu'une paroisse veut adopter une partie seulement de la nouvelle loi et l'adapter aux institutions locales déjà existantes, le ministre est consulté, mais le parlement seul prononce.

Le consentement du ministre est nécessaire pour certains actes extraordinaires du service de la salubrité, notamment pour les emprunts; cette nécessité d'une autorisation préalable n'a pas pour but de mettre l'autorité locale en tutelle, comme si elle était un mineur incapable de gérer ses affaires; elle est destinée à protéger les citoyens contre les pouvoirs locaux qui, par excès de zèle, pourraient porter atteinte à la propriété privée, en décidant trop facilement le percement de nouvelles rues. Elle a pour motif de donner satisfaction au reproche que les Anglais avaient élevé contre la loi de 1848, reproche qui n'est pas d'avoir centralisé la salubrité dans les mains de l'État, mais, au contraire, d'avoir accordé une trop grande autorité aux pouvoirs locaux. C'est pour le même motif que la loi de 1858 donne aux propriétaires le droit de porter devant le ministre, leurs requêtes contre les décisions qui les condamnent à payer les réparations exécutées à leurs maisons pour cause d'insalubrité (§ 65).

Nous répéterons une observation que nous avons déjà faite. L'intervention du pouvoir central comme juge d'appel, dans les pays de décentralisation, ne ressemble pas à cette même intervention dans les pays centralisés. Dans ceux-ci, le ministre juge les actes de fonctionnaires qu'il a institués lui-même, il est

juge et partie, il manque de la condition essentielle à toute impartialité. Dans les pays de self-government, le ministre juge les actes de pouvoirs locaux sur la constitution desquels il n'a aucune part et vis-à-vis desquels il est, par conséquent, dans une situation complète d'impartialité. Il n'est plus alors le défenseur exclusif du pouvoir central, il peut être tout aussi bien le défenseur des intérêts particuliers contre les abus que peuvent commettre les autorités locales.

La loi de 1858 permet au ministre d'entreprendre des enquêtes sur le service de la salubrité dans les villes; elle lui donne le droit de nommer des commissaires qui ont les mêmes pouvoirs qui avaient été confiés aux inspecteurs généraux, par la loi de 1848 (§ 86).

Le régime inauguré par les lois de 1848 et de 1858 sur la salubrité, n'a jamais été regardé comme devant s'appliquer au pays tout entier. On l'a considéré comme un remède exceptionnel, nécessaire pour guérir des maux exceptionnels, engendrés dans les grandes villes par le développement des classes ouvrières.

L'année même où la première de ces lois fut publiée, le parlement en vota une autre (*Removal and Diseases Prevention Act* 11, 12, Vict. c. 125). Celle-ci fut suivie de deux autres. Ces lois sur l'hygiène et non plus sur la salubrité publique restent complètement dans les principes du self-government. Elles se bornent à étendre les attributions des pouvoirs locaux; elles chargent les inspecteurs des routes et les surveillants des districts de routes, nommés par les paroisses, de veiller à la propreté des chemins et des rues. En ce qui touche à la salubrité des maisons, elle s'en réfère au droit de chacun de réclamer contre les *nuisances* causées par un voisin, mais la loi donne de nouvelles facilités à l'usage de ce droit. L'article capital est celui qui porte que, sur dénonciation de deux habitants domiciliés, le Conseil municipal, les gardiens des pauvres, les commissaires chargés de l'entretien des rues peuvent procéder à une enquête sur l'insalubrité d'une maison, au moyen d'une commission *(Nuisance Removal Committee)* dont

font partie d'office les inspecteurs des routes. Lorsqu'après examen des lieux, une insalubrité est constatée, le propriétaire est renvoyé devant deux magistrats de paix. Si les magistrats sont convaincus du fondement de la plainte, ils prescrivent les mesures nécessaires. Le propriétaire peut être condamné à une amende de dix shillings par jour pour non-exécution des mesures prescrites, et l'autorité locale est autorisée à faire exécuter elle-même les travaux d'assainissement.

Sous le régime de ces dernières lois, le pouvoir central n'a aucun droit ni de décision sur les mesures hygiéniques, ni d'inspection, ni de nomination ou de révocation des employés. Le ministre peut seulement publier des règlements, contrôlés par le parlement, sur la police sanitaire. Tout le contentieux de ces lois est porté devant les magistrats de paix. Suivant le principe qui préside à la Constitution anglaise, c'est la justice qui est l'arbitre suprême entre les autorités soit locales, soit centrales, et les particuliers, en ce qui touche les contestations relatives à l'hygiène publique. Les magistrats de paix en petites sessions ou en sessions trimestrielles jugent les appels contre les décisions des autorités locales. Les Cours de Westminster sont juges de la légalité des règlements publiés par le Bureau central, comme elles le sont, d'une manière générale, de la légalité des ordonnances publiées par la Trésorerie, par le Directeur général des postes et même par le Commandant en chef de l'armée. Elles sont aussi juges de l'interprétation donnée aux lois, aux règlements et aux ordonnances. Ce sont des cours de cassation en matière administrative.

Les lois sur la salubrité et sur l'hygiène sont des lois facultatives, sauf le droit donné au ministre par la loi de 1848, droit entouré de formalités qui en rendent l'application très rare. Les localités décident de l'opportunité de leur application ; elles peuvent choisir celle qui leur convient, comme elles peuvent n'en choisir aucune.

Les lois facultatives sont une des particularités les plus curieuses de la législation anglaise. Elles permettent de faire des expériences politiques, sans grand dommage pour le pays si elles

ne réussissent pas. Elles sont aussi inspirées par le respect que l'État porte aux pouvoirs locaux, dont il regarde les droits et l'existence comme aussi nécessaires à un gouvernement libre que le sont ses propres droits.

Les lois facultatives ont encore un avantage : elles sont un moyen de conciliation entre les partisans et les adversaires d'une réforme. Que peuvent répondre ces derniers, quand on leur propose de voter une loi que les paroisses et les villes seront libres d'accepter ou de refuser, même de rejeter après expérience si elle ne leur paraît pas bonne ?

La loi française du 13 avril 1850 est une loi facultative ; elle autorise les conseils municipaux à nommer une commission chargée de dénoncer les logements insalubres. Mais cette loi est restée sans application, car la commission et le conseil municipal étant seuls responsables de leurs dénonciations, les conséquences peuvent en être graves pour les élections futures. Nos législateurs ont oublié que le moteur des lois anglaises, c'est le simple citoyen. Il est vrai qu'en France aussi les habitants peuvent dénoncer les logements insalubres, mais la dénonciation est anonyme ; la loi ne reconnaît aucun droit à l'individu dans la procédure qu'elle organise ; les commissions de salubrité peuvent ne tenir aucun compte de sa dénonciation. La loi fut-elle rendue obligatoire, qu'elle resterait sans application jusqu'au jour où elle reconnaîtra que le simple citoyen doit jouer un rôle dans l'administration des intérêts publics.

Les trois capitales de la Grande-Bretagne jouissent du régime des villes-comtés. Nous décrirons celui de Londres, qui offre quelques particularités.

La capitale de l'Angleterre porte le nom de Métropole, elle se compose de deux parties entièrement séparées au point de vue de l'administration : la Cité qui n'a que 160,000 habitants, les 82 paroisses qui l'entourent et qui forment une population de 2 millions 800 mille habitants.

Nous dirons peu de mots de l'organisation de la Cité, car

cette organisation a plutôt un intérêt archéologique qu'administratif. La Cité a conservé ses anciennes corporations *(Guildes)* qui sont au nombre de 89; les membres de ces corporations portent le nom de *Liverymen;* autrefois, ils avaient seuls le droit de bourgeoisie; ils jouissent encore de quelques privilèges.

Aujourd'hui, tous les occupants d'une propriété ayant un revenu annuel de 250 francs, pourvu qu'ils soient imposés aux taxes locales, élisent dans chaque quartier de la cité un aldermen et un certain nombre de conseillers *(Councilmen)*. Il y a 200 conseillers et 26 aldermen.

L'administration de la cité est confiée au Lord-maire, aux aldermen et aux conseillers. Le Lord-maire est élu par la Cour de *Common Hall*, qui se compose de tous les liverymen et aldermen assemblés à Guildhall; sa nomination est soumise, pour la forme, à l'approbation du souverain.

Les 26 aldermen sont élus à vie par les 26 quartiers *(Wards)*; ils forment une cour *(Court of aldermen)* qui se réunit 20 à 30 fois par an, sous la présidence du Lord-maire. Cette cour examine les questions relatives aux dépenses de la cité, à la police, à la validité des élections.

Le conseil municipal (*Court of Common Council*) se compose des 206 conseillers, des aldermen, et du maire qui le convoque environ deux fois par mois. Il vote le budget de la cité et administre les biens de la corporation. Il publie des règlements qui vont jusqu'à fixer les conditions nécessaires pour obtenir le titre de liverymen. Aucune autorité supérieure n'intervient dans l'administration.

Les aldermen et le Lord-maire remplissent les fonctions de magistrats de paix et constituent le tribunal de Guildhall, présidé par un recorder élu à vie par les aldermen.

Autour de la cité se sont élevées 82 paroisses, parmi lesquelles 23 ont une population de 20,000 à 200,000 habitants; chacune d'elles a une administration séparée. Les 59 autres paroisses ayant de 2,000 à 20,000 habitants sont groupées en

quinze districts administratifs. Il y a donc 39 centres municipaux distincts, en y comprenant la cité.

Dans les paroisses, l'autorité appartient au Vestry, qui fait exécuter ses décisions par une commission composée de douze membres par mille contribuables, et qui se renouvelle par tiers tous les trois ans.

Quand plusieurs paroisses sont réunies, chacune nomme un ou plusieurs membres de la commission de district.

Les commissions paroissiales, qui par abréviation sont désignées sous le nom de Vestries et les commissions de district ont dans leurs attributions la construction, la réparation, l'entretien des égouts et aqueducs qui ne sont pas des artères principales ; elles ont la police de la voirie et des bâtisses, le pavage, l'éclairage, le nettoyage des rues et l'amélioration de la voirie.

Les paroisses, quoique réunies en districts, gardent quelques attributions, par exemple celles qui concernent leur église, leurs cimetières, leurs lavoirs et bains publics, leurs marchés.

Deux services seulement sont centralisés par la métropole : la police et une partie des travaux publics. Ils sont administrés par un Bureau métropolitain (*Metropolitan Board of Works*) composé de 43 membres élus par les commissions des paroisses et des districts. Ce bureau nomme son président qui a des appointements de 40 à 50,000 fr., il nomme aussi tous les agents nécessaires à son administration : secrétaire, trésorier, inspecteurs, etc. Il est tout à la fois un pouvoir délibérant et un pouvoir exécutif.

Il est chargé des égouts et aqueducs principaux ; il peut classer un égout parmi ceux qu'il a le pouvoir de diriger. Il conduit toutes les grandes entreprises d'amélioration qui intéressent la métropole ; par exemple, l'ouverture de rues nouvelles et l'alignement de celles qui existent. Il exerce un contrôle et une tutelle sur les commissions de districts, en ce qui concerne la construction et l'entretien des égouts, afin de raccorder tous les égouts en un système général.

Le bureau métropolitain constitue une corporation ; il peut

emprunter, acheter et vendre; il fixe la somme dont il a besoin et la répartit entre les districts. La taxe repose sur les mêmes bases que la taxe des pauvres.

Tous les ans, les bureaux de districts dressent le compte de leurs recettes et dépenses. Ce compte est vérifié par des *auditeurs* élus dans chaque paroisse par le vestry.

Les comptes du bureau métropolitain sont vérifiés par un auditeur spécial désigné par le gouvernement; c'est la seule intervention du pouvoir central, en dehors de la police, dans l'administration d'une ville de trois millions d'âmes.

La police de la métropole est sous la direction d'un commissaire en chef et de deux commissaires adjoints, nommés par le gouvernement. Elle offre le seul exemple que l'on puisse trouver en Angleterre, d'une véritable centralisation administrative. Les constables sont embrigadés hiérarchiquement.

Comme complément à cette organisation, qui date de 1829, une loi de 1839 (2, 3 Vict. c. 71) a institué des juges salariés, chargés de juger en premier ressort les affaires de police; le gouvernement nomme ces juges et divise la métropole en districts de police judiciaire.

Les juges de police siégeant isolément ont les mêmes pouvoirs que les magistrats de paix isolés ou en petites sessions; quand ils jugent ensemble, ils ont les pouvoirs des sessions trimestrielles.

L'État supporte un quart des dépenses générales de la police métropolitaine. Les trois autres quarts sont couverts par une taxe de police (*Police rate*) répartie entre les paroisses par le commissaire en chef. Cette taxe ne peut excéder annuellement huit pence par livre de revenu imposable.

L'organisation de la police dans la cité est un peu différente, le commissaire en chef est choisi par le conseil de la cité, mais sous l'approbation du gouvernement. Les juges de police métropolitains n'ont pas de juridiction dans la cité.

## § 11. — *Organisation du Comté.*

Pour comprendre l'organisation du comté anglais, il faut bien se pénétrer de ce fait qu'il est avant tout un centre judiciaire et de police, que le côté administratif n'est qu'un accessoire et une dépendance de ce côté principal.

L'organisation de la police et de la justice fait partie essentielle de l'organisation locale; elle en est la clé de voûte; c'est elle qui relie les pouvoirs locaux au gouvernement central et qui assure l'unité de la nation anglaise.

L'Angleterre est divisée en 52 comtés, dont 12 pour le pays de Galles. La population de chacun d'eux varie depuis 21,800 habitants (*Comté de Rutland*) jusqu'à 2,400,000 (*Comté de Lancastre*). La moyenne est de 200 à 400 mille.

Quelques comtés, notamment ceux d'Essex, de Lincoln, de Suffolk, de Sussex et d'York, sont partagés en grandes divisions qui ont des budgets distincts et qui peuvent être considérées comme autant de comtés séparés.

Les autorités du comté sont :

Le Shériff,

Le Lord-Lieutenant,

Les Magistrats de paix.

Le secrétaire du comté *(Clerk of the Peace)*, le trésorier, les coroners, les hauts constables, le chef constable, que l'on fait quelquefois figurer à côté d'eux comme autorités du comté, ne sont que des fonctionnaires rémunérés et chargés d'exécuter les ordres des trois autorités que nous venons de citer.

*Le Sheriff.* — Le shériff est le représentant du souverain dans le comté. Nous avons vu que dans les temps anciens, ses pouvoirs formaient un gouvernement complet sous le rapport financier, militaire et judiciaire.

Aujourd'hui, le shériff est encore nominalement la première autorité du comté, comme la royauté est, en théorie,

la puissance souveraine. En fait, son pouvoir est devenu presque nul.

Autrefois il était le magistrat de paix par excellence (*Keeper of the King's peace*) ; il avait des attributions de police et de justice. Ses fonctions ont passé soit aux cours de circuit, soit aux magistrats de paix. Non-seulement il a perdu ses pouvoirs, mais il doit être choisi sur une liste de trois grands propriétaires du comté présentée par les magistrats de paix. Le souverain pique avec une épingle le nom de ceux qu'il nomme (*Pricking of Sheriffs*); la tradition et l'opinion publique ne lui permettent pas de désigner d'autres que ceux qui sont présentés en première ligne.

Le shériff est nommé pour un an. Ses fonctions sont gratuites et entraînent des dépenses considérables ; aussi, le défaut de fortune est une excuse suffisante pour exonérer de cette charge. De toutes ses attributions financières, il n'a conservé que le droit de sauvegarder les biens du fisc, de prendre possession des biens en déshérence, de s'emparer des épaves maritimes et de recouvrer les amendes. Cependant en principe, il reste chargé de la perception de tous les revenus de l'État; en réalité, ce sont les agents spéciaux dépendant directement du Chancelier de l'Échiquier, qui les perçoivent.

Comme attributions judiciaires, le shériff a conservé le droit de juger les petits procès civils jusqu'à 40 shillings. Il accompagne les magistrats de paix dans leurs sessions trimestrielles ; il siège au-dessus d'eux, et il pourvoit à leur sûreté en leur fournissant une escorte suffisante ; il est chargé de poursuivre l'exécution des jugements et particulièrement des sentences capitales ; il nomme le bourreau ; il dresse la liste des jurés de chaque session, mais d'après la liste générale (*Juror's Book*) faite par les autorités paroissiales.

Il nomme un vice-shériff pour le remplacer au besoin, et des baillis pour veiller à l'exécution des jugements.

Le *Lord-Lieutenant*. — Le Lord-Lieutenant, chef de la milice, est également choisi par le souverain parmi les grands pro-

priétaires du comté, le plus souvent c'est un membre de la chambre des Lords. La milice est une armée territoriale organisée par comté, levée par recrutement, et en cas d'insuffisance, par tirage au sort. Les officiers de la milice sont nommés par le Lord-Lieutenant.

La connexité qui existe entre la force armée et la police, fait du Lord-Lieutenant le premier des magistrats de paix. En cette qualité, il a la garde des archives de l'administration de la police dans le comté, il est le gardien des rôles (*custos rotulorum*); autrefois cette fonction était confiée à l'un des magistrats de paix choisi parmi les jurisconsultes.

Pour le suppléer dans ses fonctions de gardien des rôles, le Lord-Lieutenant nomme le secrétaire des cours de police (*clerk of the Peace*), ce secrétaire a un traitement important; c'est un fonctionnaire permanent, quoique révocable, et par conséquent très au courant de toutes les affaires du comté qu'il prépare au moyen d'agents salariés, sous ses ordres.

Le secrétaire de la paix expédie les citations, convoque les jurés, les parties et les témoins, proclame les verdicts, enregistre les jugements, envoie au sheriff les ordres d'emprisonnement et de recouvrement des amendes de police.

En un mot, il est chargé de conduire toute la procédure; aussi choisit-on habituellement un avoué (*attorney*); il est responsable pour sa gestion, devant les magistrats de paix et, sur leur plainte, il peut être suspendu ou révoqué de ses fonctions.

C'est le Lord-Lieutenant qui transmet au gouvernement le nom de ceux qui désirent remplir les fonctions de magistrats de paix, et il donne son avis sur chaque demande. Il choisit plusieurs vice-lieutenants, parmi les propriétaires fonciers du comté; il forme avec eux un comité chargé de régler les affaires de la milice.

Ainsi, le gouvernement nomme pour chef de la plus importante fonction politique, un grand propriétaire du comté; et il s'en rapporte complétement à lui pour l'administration qui lui est confiée. Le pouvoir central paraît un instant au début, puis s'efface, disparaît.

Depuis la décadence des fonctions du sheriff, le Lord-Lieutenant, chef de la milice et de la police, est la plus importante autorité du comté. Quoique révocable, il est en fait, nommé à vie; depuis cent ans, il n'y a eu que trois exemples de révocation.

Les *Magistrats de paix*. Le titre et les fonctions de magistrat de paix sont recherchés, par les fils aînés de propriétaires fonciers, par les avocats, les magistrats municipaux, les industriels, les commerçants retirés des affaires et même par les ecclésiastiques.

A l'origine, l'un d'eux devait être jurisconsulte, lorsqu'ils siégeaient en session trimestrielle. Cette clause des *quorum* (1) subsiste toujours, mais depuis un siècle environ, il est d'usage d'attribuer à chacun d'eux le plus haut degré d'instruction juridique; les jeunes gens de la classe élevée se préparent, dans les universités, aux fonctions de magistrats de paix qui ne sont pour quelques-uns qu'un acheminement aux fonctions politiques.

Les nominations se font lorsqu'il y a un certain nombre de demandes. Ces demandes sont d'abord communiquées aux sessions trimestrielles et elles doivent être approuvées par le Lord-Lieutenant; elles sont admises sans distinction d'opinion politique; le seul but que l'on cherche, c'est de réunir le plus grand nombre possible d'hommes honorables et capables.

Un statut de Georges II a fixé à 100 livres de revenu foncier, le cens nécessaire pour être nommé magistrat de paix.

Pour la moitié de ces magistrats, les fonctions ne sont qu'honorifiques et nominales ; celui qui désire les remplir réellement doit obtenir du souverain un décret qui lui confère le pouvoir de juger. Dans ce décret (*Writ of dedimus potestatem)*, se trouve désigné un magistrat de paix en activité, chargé de recevoir le serment professionnel de son nouveau

(1) *Quorum* c'est-à-dire au nombre desquels se trouve un jurisconsulte.

collègue; celui-ci jure de rendre la justice conformément aux articles de la Commission royale. Les devoirs des magistrats de paix sont longuement décrits dans cette Commission; ils se résument dans celui de maintenir la paix (*ad pacem conservandam*) (1).

En 1831, on comptait 4,842 magistrats de paix; en 1843 on en comptait 13,754 et en 1855, 18,500. Ce dernier chiffre se partageait en 8,300 magistrats en activité et en 10 mille simples titulaires. Il faut en ajouter environ 2 mille, presque tous en activité, pour les villes et les bourgs. C'est à peu près un magistrat de paix par mille habitants (2).

On pourrait croire que les magistrats de paix, étant nommés par le pouvoir central, sont les représentants de ce pouvoir; ce serait une erreur. Ils sont aussi indépendants que s'ils étaient élus par leurs concitoyens. L'opinion publique ne permettrait pas à la Couronne, soit de refuser des Commissions à ceux qui les demandent et qui présentent les conditions de fortune et de respectabilité nécessaires, soit de révoquer ceux qui ont obtenu ces Commissions, à moins de faute deshonorante (*Mischief*).

Dans un travail sur les pouvoirs locaux en Angleterre, il est impossible de ne pas donner à l'organisation des magistrats de paix, un développement en rapport avec l'importance du rôle qu'ils jouent dans l'administration locale; d'ailleurs ils forment une institution locale, et par eux la justice et la police sont décentralisées.

Les magistrats de paix constituent une autorité administrative, mais non dans le sens où ces mots sont pris en France.

Ils n'ont pas d'employés sous leurs ordres pour exécuter ou entretenir des routes, pour diriger des écoles ou des établissements d'utilité publique; s'ils administrent, c'est par exception

(1) La formule se trouve rapportée dans Gneist, t. III, p. 49.

(2) Gneist donne un tableau très complet du nombre des magistrats de paix en activité dans chaque comté. T. III, p. 64.

et accessoirement à leurs véritables fonctions qui sont la police, la justice criminelle et la justice administrative.

Les anglais comprennent sous le nom de *Juridiction*, la police administrative aussi bien que la police judiciaire ; c'est-à-dire celle qui s'exerce sur les pouvoirs locaux à l'occasion de leurs fonctions, aussi bien que celle qui s'exerce sur les délits ordinaires.

Les magistrats de paix ont une juridiction tout à la fois contentieuse et non contentieuse. Ils ont une juridiction contentieuse sur l'administration locale, lorsque par exemple ils jugent les contestations qui s'élèvent à l'occasion de l'administration des Paroisses, des Unions de paroisses, des Districts de routes, etc. Ils ont un pouvoir réglementaire, une véritable autorité administrative, lorsqu'ils confirment les taxes locales, lorsqu'ils accordent des licences de débit de boisson, des permis de chasse ; lorsqu'ils commissionnent les constables et lorsqu'ils font une foule d'autres actes qui rentrent en France dans les attributions de l'autorité centrale.

Les magistrats de paix agissent soit isolément, soit réunis au nombre de deux au moins en petites sessions *(Petty Sessions)*, soit au nombre de trois au moins en sessions trimestrielles (*Quater Sessions*). Dans ce dernier cas, ils sont assistés d'un jury. Il y a aussi des sessions spéciales et des sessions générales. La compétence varie beaucoup avec ces différents modes d'action. L'usage constant est, que les magistrats de paix se bornent à exercer leurs fonctions dans leur voisinage, dans le district qu'ils habitent, autrefois dans la centurie. Chacun d'eux s'entend avec un ou plusieurs de ses collègues voisins pour se réunir en petites sessions toutes les fois qu'il s'agit d'une affaire un peu importante.

La compétence des magistrats de paix isolés ou réunis en petites sessions, est en principe la même, en ce qui concerne les délits ; elle varie seulement par la gravité des affaires. Ces juges sont chargés :

1° De la police dans leur voisinage ; ils ont le droit de faire saisir tout individu pris en flagrant délit de violation de la

paix ; ils peuvent exiger une caution de toute personne qui a menacé de frapper ou de tuer, ou même qui à l'habitude querelleuse; cette caution ne consiste pas en une somme d'argent, mais en deux habitants honorables qui consentent à répondre de la bonne conduite du délinquant.

2° Ils dirigent l'instruction préalable des crimes et délits sur la dénonciation qui leur en est faite; ils peuvent citer les témoins, les interroger, prononcer l'arrestation provisoire ; ils peuvent aussi prononcer la mise en liberté sous caution.

3° Ils sont juges de police pour les contraventions et pour tous les petits délits entrainant une pénalité peu élevée : dommages à la propriété, troubles sur la voie publique, coups, ivrognerie, vols de fruits, de bois, etc. Il faut y ajouter les fraudes et les contraventions en matière d'impôts et de douane, les réunions séditieuses, la police des vagabonds et des mendiants, la police industrielle spécialement en ce qui concerne la protection de l'enfant contre les suites du travail dans les manufactures, la police des hôtels, des théâtres, des foires et marchés, des voitures publiques, etc.

Leur compétence s'étend parfois à des cas de justice civile, mais seulement lorsque ces cas sont une partie accessoire de leur pouvoir de police ; quand il s'agit par exemple de difficultés sur les salaires entre les maîtres et les domestiques, entre les patrons et les ouvriers.

Réunis en petites sessions, les magistrats de paix ont une juridiction administrative; ils confirment la taxe des pauvres votée dans les paroisses, ils rendent les rôles exécutoires; ils publient des ordres d'expulsion ou de transfert des pauvres. Le nombre des Cours de petites sessions est de 900 environ pour l'Angleterre et le pays de Galles; elles se réunissent tous les 8 ou 15 jours, suivant les besoins. Les condamnations peuvent aller jusqu'à 5 livres d'amende et 3 mois de prison.

Les sessions spéciales (*Special Sessions*) sont chargées : 1° de la confirmation, pour la forme, des inspecteurs des pauvres nommés par le Vestry de paroisses ; de la nomination des constables volontaires (*Special Constables*) qui continuent

d'exister à côté des constables salariés; de la vérification des poids et mesures; 2° des affaires qui naissent à propos des routes, telles que, les difficultés qui s'élèvent entre l'inspecteur des routes et les propriétaires pour élagage d'arbres et de haies; la publication des ordres de réparation sur dénonciation du mauvais état d'une route, après enquête; l'approvisionnement des matériaux nécessaires à l'entretien; l'autorisation de se procurer des pierres dans les terrains de la paroisse et le montant de l'indemnité qui en résulte; la création de districts des routes; la revision des comptes d'entretien des routes; 3° du jugement des réclamations en matière de taxe des pauvres, sauf toutefois celles dans lesquelles on conteste que l'impôt soit applicable au réclamant; 4° de rédiger les listes des jurés du district, à l'aide des listes paroissiales formées par les marguilliers et par les inspecteurs des pauvres; de réparer les omissions, sur réclamations des intéressés; 5° d'une foule d'autres affaires d'une moindre importance.

On peut voir par les documents parlementaires (*Parlem. Papers 1856 n° 110*) que les fonctions des magistrats de paix ne sont pas une sinécure. Dans certains districts on trouve 32 sessions spéciales par an, se divisant ainsi : 8 pour les routes, 1 pour la revision des comptes des inspecteurs des routes, 3 pour la prestation de serment des constables paroissiaux (*Parish Constables*), 1 pour l'installation des inspecteurs des pauvres, 1 pour fixer la liste des jurés, 1 pour la remise des licences de brasserie, 8 pour le transfert de ces licences à d'autres personnes (1).

Il y a une différence considérable entre la compétence des petites sessions ou des sessions spéciales, et celle des sessions trimestrielles (*General and Quarter Sessions*); ce qui les distingue, ce n'est pas seulement l'importance ou la gravité des questions pendantes, c'est surtout l'intervention du jury. Les Quarter

(1) La juridiction des magistrats de paix est traitée avec détail par Gneist, t. III, p. 223 et suivantes. Voyez aussi de Franqueville. *Institutions de l'Angleterre*, page 228.

Sessions constituent de véritables cours de justice; elles doivent être tenues dans les délais fixés par la loi, sous peine d'une amende prononcée par le Conseil royal; elles peuvent durer 3 jours.

En dehors des sessions régulières, il peut s'en tenir d'autres, si cela est nécessaire, à des époques indéterminées; celles-ci sont désignées sous le nom de sessions générales (*General Sessions*). Malgré leur nom, elles ne sont pas plus générales que les autres, ne se composent pas d'un plus grand nombre de magistrats et n'ont que la même compétence; elles seraient mieux désignées sous le nom de sessions extraordinaires.

La convocation de toute session trimestrielle, ou générale, a lieu par un avis (*precept*) signé de deux magistrats de paix et adressé au sheriff du comté, afin que celui-ci rassemble un jury et qu'il cite à comparaître les accusés et les témoins.

Le shériff fait dresser deux listes de jurés, l'une pour le jury d'accusation (*Grand Jury*), l'autre pour le jury de jugement (*Petty Jury*). Tous les magistrats de paix du comté sont convoqués, il en vient souvent de 15 à 20, de ceux qui habitent le district où se tient la session; la présence de trois suffit. Ces sessions se tiennent tantôt au chef-lieu du comté, tantôt dans les autres districts.

Paraissent aux sessions trimestrielles et générales :

Les Magistrats de paix ;

Le Custos rotulorum, ou plutôt son remplaçant le secrétaire en chef (*Clerk of the Peace*) ;

Le Shériff, dans la personne d'un sous-shériff ;

Les Coroners ;

Les hauts constables ;

L'inspecteur de la prison du comté ;

L'inspecteur de la maison de correction ;

Le personnel du jury d'accusation et du jury de jugement.

Les magistrats de paix réunis élisent un président (*Chairman*) pour diriger les débats.

« L'assemblée, ainsi constituée, forme une séance administrative de district, dans le sens absolu du mot (1). »

Les attributions des magistrats de paix réunis en sessions trimestrielles, ou en sessions générales, se divisent en trois ordres :

1° Les attributions pénales de première instance (2), avec jury ;

2° Les attributions comme tribunaux d'appel en matière criminelle et administrative ;

3° Les attributions comme autorité administrative, celles que nous attribuons, en France, à la juridiction non contentieuse, soit aux ministres, soit aux agents placés directement sous leurs ordres.

Le jury ne paraît que dans les affaires criminelles. Les affaires contentieuses et les actes d'autorité administrative sont de la compétence des magistrats de paix seuls. C'est pour ce motif qu'ils se réunissent en assez grand nombre, 15 à 20 en moyenne, pour former un tribunal administratif.

### 1° *Attributions pénales des magistrats de paix en Sessions trimestrielles avec jury.*

Autrefois, on n'excluait de la compétence des sessions trimestrielles que la trahison (*Treason*) et par interprétation, quelques autres cas. L'usage se forma d'abandonner les crimes les plus grands aux assises des cours royales de circuit.

Une loi (5, 6 Vict. c. 38) a soustrait expressément aux sessions trimestrielles la trahison, le meurtre et tous les crimes emportant la peine de mort ou la transportation à vie. Cette loi autorise aussi les juges royaux à évoquer, devant les assises

(1) Gneist, t. III, p. 263.

(2) L'expression anglaise est « *Original juridiction* », ce qui est plus exact que « première instance », puisque les jugements, rendus au criminel par les sessions trimestrielles, sont sans appel.

de circuit, toute affaire criminelle pendante devant les sessions trimestrielles. Ce droit d'évocation s'exerce principalement dans les causes où une prévention locale contre les accusés est à craindre.

Pour les autres crimes et délits, les sessions trimestrielles forment une juridiction pénale concurrente avec les assises des juges ambulants; c'est ce qui explique comment un petit nombre de juges royaux peuvent suffire à leur tâche.

Pour montrer toute l'étendue de la compétence pénale des sessions trimestrielles, nous emprunterons à M. de Franqueville la statistique des condamnations prononcées par elles en 1862 (1).

| | |
|---|---|
| 1° Crimes contre les personnes (meurtres, attaques, infanticides, viols, bigamie, etc.). . . . | 1,543 |
| 2° Crimes contre les propriétés avec violence . | 1,866 |
| 3° Crimes contre les propriétés sans violence (vols domestiques, escroqueries, vols au-dessous de 125 fr.) . . . . . | 10,545 |
| 4° Crimes *malicieux* contre les propriétés (incendies, dégradations) . . . . . | 223 |
| 5° Faux de toute espèce. . . . . | 674 |
| 6° Crimes divers (rixes graves, parjures, attentats à la pudeur, etc.) . . . . . | 461 |
| Total . . . . . | 15,312 |

Le nombre des acquittements a été de 4,689.

### 2° *Attributions des Sessions trimestrielles comme tribunaux d'appel en matière criminelle et en matière administrative.*

Avant la révolution de 1688, le pouvoir des magistrats de paix étant considéré comme une émanation de la prérogative royale, l'appel de leurs décisions était toujours porté devant les juges royaux. Depuis cette époque, un grand nombre de

(1) *Les Institutions de l'Angleterre*, page 230.

lois ont donné expressément l'instance d'appel aux sessions trimestrielles, dans les cas de condamnation à plus de cinq livres d'amende et à plus d'un mois de prison.

En principe, la loi accorde à tout intéressé un droit d'appel contre les décisions et contre les actes des pouvoirs locaux. Il y a un droit général d'appel en matière d'impôt, soit de la part des localités, soit de la part des particuliers.

Dans le domaine de l'administration des pauvres, tout intéressé peut en appeler contre la nomination des inspecteurs des pauvres, aussi bien celui auquel on impose cette charge que celui qui conteste l'éligibilité de l'élu.

L'instance d'appel est autorisée contre les décisions rendues en vertu de la loi sur les auberges et les débits de boisson; contre les ordonnances de saisie en matière de loyer et de fermage; contre les décisions sur les salaires des ouvriers, sur les difficultés entre maîtres et domestiques.

L'appel aux sessions trimestrielles est formellement réservé par les nouvelles lois sur la salubrité et sur l'hygiène publiques, principalement par le *Local Government Act* et par le *Removal and Diseases Prevention Act*.

Les sessions trimestrielles reçoivent encore l'appel des inspecteurs des pauvres et des agents de la police contre les peines encourues par eux, pour négligences dans leurs fonctions. « Il y a plus de cent lois en vigueur dans lesquelles cette instance d'appel est réglée d'une manière positive (1). »

Dans la plupart des cas, la décision des sessions trimestrielles est définitive. L'appel aux cours royales n'est admis que dans les cas où ces sessions jugent en premier ressort, ou pour cause de violation de la loi et pour déni de justice.

### *3° Attributions des Magistrats de paix en sessions trimestrielles comme autorité administrative.*

Les attributions des magistrats de paix en sessions trimestrielles, comme autorité administrative, comprennent : la

(1) Gneist, t. III, p. 298.

police, les poids et mesures, la nomination d'employés, les réglements administratifs, les ponts, la construction et l'entretien des locaux nécessaires à l'exercice de la police et de la justice, les taxes du comté.

(a) *Police.* — L'organisation de la police est un des chapîtres les plus caractéristique du self-government. Les paroisses étant responsables des crimes et des délits commis sur leur territoire, chaque habitant était intéressé à les prévenir et à les réprimer ; c'est pourquoi la charge de constable devait être successivement remplie par tous les hommes valides de la paroisse. Les sous-prévôts et les baillis qui assistaient les vicomtes et les sheriffs dans leurs fonctions de justice se transformèrent en hauts-constables (*High Constable*). Lorsque les magistrats de paix eurent été institués, ils furent chargés de la nomination des hauts constables, et plus tard ils reçurent la mission d'établir la liste des constables paroissiaux, c'est-à-dire la liste des habitants présentant les garanties et la capacité nécessaires.

Cette participation des habitants des paroisses à la police a subsisté jusqu'à nos jours, en diminuant d'importance à mesure que d'autres constables, payés par les paroisses et par les comtés, ont été organisés.

La Gentry anglaise a fait tous ses efforts pour conserver les constables paroissiaux, pour maintenir le devoir des citoyens de faire eux-mêmes la police, devoir qu'elle regardait comme indispensable à la conservation du self-government. Pour remédier à ce que l'antique institution avait de défectueux, deux lois de Georges IV (1 cap. 57, 1, 2 cap. 41), organisèrent des constables volontaires. Aussitôt que dans une paroisse, dans une ville, il s'est produit quelque tumulte, ou qu'on peut s'attendre à en voir éclater, et que les constables ordinaires sont insuffisants pour maintenir l'ordre, les magistrats de paix peuvent faire prêter serment comme constables spéciaux, pour un temps déterminé, à autant de personnes de bonne volonté qu'ils le jugent nécessaire.

Le développement de l'industrie, l'accroissement de la population des villes, l'insuffisance de l'ancienne organisation ont conduit à opérer une réforme radicale dans la police des comtés, des villes et des paroisses. L'École de Manchester se plaignait de la perte de temps que l'on faisait subir à des milliers d'hommes levés presque sans utilité pour remplir les fonctions de constables; elle demanda qu'on les remplaçât par une police embrigadée et payée (*Constabulary*).

Les défenseurs de l'intégrité du self-government, et parmi eux on comptait la plupart des magistrats de paix, répondaient que l'embrigadement de la police porterait atteinte à la Constitution anglaise en donnant trop de développement à l'autorité centrale. Ils ajoutaient que les compagnies de constables, en devenant l'instrument d'une police minutieuse sur tous les actes de la vie des citoyens, sur leurs coutumes, sur leurs divertissements, diminueraient la liberté personnelle et développeraient le germe d'un sentiment de mécontentement et de haine contre l'autorité.

La réforme a prévalu cependant; on a formé des compagnies de constables embrigadés et payés, mais on ne les a pas mis sous l'autorité du pouvoir central; on s'est bien gardé aussi de renverser ce qui existait pour mettre immédiatement à sa place quelque chose de nouveau. Nous l'avons déjà fait remarquer, en Angleterre on n'abolit jamais une institution, même quand on veut la remplacer; d'abord, parce que l'institution nouvelle peut être condamnée par l'expérience, et alors on se trouverait dans un désarroi complet; puis, parce qu'on peut toujours tirer parti d'une institution ancienne, en lui conservant quelques-unes de ses fonctions.

Les hauts et les petits constables (*High Constables, Petty Constables*) de l'ancienne organisation ont conservé certaines attributions; ils sont employés à la formation des listes électorales, des listes du jury, au recouvrement des taxes, au recrutement de la milice, et à l'exécution dans les paroisses, des ordres (*warrants*) des magistrats de paix.

Il y a donc actuellement en Angleterre, deux sortes de

police qu'il ne faut pas confondre. Le chef des nouveaux constables porte le nom de *Chief Constable,* et ceux qui sont sous ses ordres, le nom de *Constables* sans l'épithète de petits.

Le nouveau système a été introduit non pas subitement mais successivement. La loi municipale (5, 6 Guill. IV c. 76, § 76, 86) porte que dans les villes corporées, la Commission de police (*Watch Committee*) élue par le Conseil municipal et non plus par les vestries des paroisses est autorisée à nommer un certain nombre d'hommes pour le service de constables, et à lever une taxe (*Watch rate*) pour couvrir les dépenses. Cette autorisation fut ensuite donnée aux Vestries des villes non corporées (3, 4 Guill. IV cap. 90). La loi 5, 6 Vict. c. 119, autorisa toutes les paroisses à nommer des constables rémunérés. L'Assemblée paroissiale pouvait revenir sur sa décision et rétablir l'ancienne constitution de la police.

Enfin les magistrats de paix ont été autorisés (act 2, 3 Vict. cap. 93) à organiser une police générale pour tout le Comté; l'introduction de cette loi était facultative, mais une fois acceptée, la loi ne pouvait plus être repoussée que par un vote des trois quarts des magistrats de paix. Environ la moitié des comtés et des bourgs acceptèrent cette organisation. Dans les autres, les magistrats de paix s'y montrèrent opposés.

Après une expérience aussi sagement progressive et concluante en faveur du nouveau système, le Parlement vota l'application obligatoire en 1856 (Act. 19, 20 Vict. Cap. 19). D'après cette loi, les magistrats de paix doivent établir la police embrigadée et payée (*constabulary*) dans tous les comtés où elle n'existait pas encore, et voter une taxe de police (*police rate*) pour tout le comté.

Voici donc quelle est aujourd'hui l'organisation de la police: La police du comté est sous les ordres d'un chef-constable (Chief Constable) nommé par les magistrats de paix avec l'approbation du ministre de l'intérieur; le comté est divisé en districts de police dans chacun desquels il y a un commissaire supérieur (*superintendant*), des sergents constables et des

constables nommés aussi par les magistrats de paix mais sur la proposition du Chef-constable.

La taxe de police est votée par les magistrats de paix sur les mêmes bases que la taxe des pauvres; la comptabilité en est centralisée dans les mains du trésorier du comté et vérifiée par les magistrats de paix. Elle est transmise au ministre de l'intérieur pour être communiquée au Parlement.

La même organisation se reproduit dans les bourgs qui possèdent une Commission spéciale de police et de justice, et qui sont indépendants des comtés.

Le gouvernement peut nommer des inspecteurs généraux pour faire des enquêtes et des rapports sur l'état de la police dans les comtés et dans les bourgs; lorsque ces rapports sont favorables, le ministre des finances accorde une subvention qui s'élève au quart de la dépense nécessaire pour la solde et pour l'habillement (art. 15, 16, 17).

Dans quelques comtés, entre autres dans celui d'Essex, tout le personnel de la police reçoit une commission spéciale du gouvernement, pour la surveillance des produits de la douane et des *accises* (1).

Ainsi, en Angleterre, l'État emprunte les fonctionnaires du comté, bien loin de chercher à lui imposer les siens.

(b) *Poids et mesures.* — Les magistrats de paix, en sessions trimestrielles, règlent l'ensemble de la vérification des poids et mesures; ils nomment des inspecteurs (*Inspectors of Weights and Measures*) chargés de veiller à la conservation des étalons et de faire la vérification dans chaque localité. Il est d'usage de confier les fonctions d'inspecteurs des poids et mesures aux surintendants de police.

(c) *Nomination d'employés.* — Les magistrats, en sessions trimestrielles, nomment le trésorier du comté, les surveillants

(1) Droit de consommation sur les spiritueux, le sucre, la chicorée, etc.

des ponts du comté, les inspecteurs des poids et mesures, les inspecteurs de la pêche, les inspecteurs chargés de veiller à l'exécution des lois sur les fabriques, le Constable en chef, les constables de districts (surintendants) et même en réalité le secrétaire du comté (*Clerk of the Peace*), quoique la nomination de ce dernier appartienne en principe au *Custos rotulorum* (Lord-Lieutenant).

(d) *Règlements administratifs.* — Les magistrats de paix, en sessions trimestrielles, publient des règlements pour l'exécution des lois de police ; ces règlements ont trait principalement à l'administration des prisons, des maisons d'aliénés, des caisses de prêts, des sociétés de consommation (sociétés coopératives), des sociétés scientifiques et littéraires, etc.

(e) *Ponts.* — Les sessions trimestrielles dirigent l'établissement des ponts du comté, contractent les emprunts nécessaires, passent les contrats avec les entrepreneurs. Nous avons montré par quels motifs la construction et l'entretien des ponts rentrent dans la police du comté.

(f) *Édifices nécessaires à l'administration de la police et de la justice.* — Les magistrats de paix, en sessions trimestrielles, pourvoient aux locaux nécessaires à l'administration de la justice et de la police dans le comté. C'est en vertu de cette attribution qu'ils construisent et entretiennent les édifices pour tenir leurs sessions *(Shire halls)*. Une loi de Georges IV (7 Georges IV, cap. 25) autorise d'une manière générale les sessions trimestrielles à ordonner l'achat de terrains pour la construction de ces édifices, à contracter des emprunts. Les contribuables doivent être prévenus par affiche publique, lorsque des débats auront lieu sur cet objet. Très souvent, il y a entente avec les villes où doivent se tenir les sessions trimestrielles ; les hôtels de ville servent alors à cet usage.

Dans les sessions trimestrielles, il est pourvu aussi à la

construction et à l'entretien de la prison, de la maison de correction et de la maison d'aliénés du comté. D'après la nouvelle loi sur les prisons (4 Georges IV, c. 64) tout comté doit avoir sa prison et sa maison de correction. Le plan doit en être soumis au ministre de l'intérieur, qui peut y apporter des modifications. La loi ayant organisé le régime cellulaire et prescrit des conditions d'ordre intérieur et d'hygiène, il est nécessaire que le gouvernement s'assure si ces conditions sont observées. Le ministre de l'intérieur contrôle aussi et doit approuver les contrats passés avec les entrepreneurs chargés de l'entretien des détenus, et dans le cas où l'administration des prisons ne satisfait pas aux exigences légales, il peut retirer la subvention de l'État.

Des inspecteurs généraux sont chargés de visiter les prisons, de faire des enquêtes et d'adresser chaque année un rapport au ministre, rapport qui est présenté au Parlement (5, 6, Guill. IV, cap. 38, § 7).

Les maisons centrales pour l'expiation des peines les plus graves, rentrent dans l'administration de l'État.

Autrefois, les aliénés pauvres tombaient à la charge de l'assistance des pauvres. Aujourd'hui, chaque comté doit avoir une maison spéciale (*Lunatic Asylum*) pour les recevoir, ainsi que les aliénés dangereux et les individus acquittés comme aliénés par les jurys criminels. Il est facile de comprendre pour quels motifs le service des aliénés rentre dans les attributions de police des magistrats de paix.

Les magistrats de paix nomment, parmi eux, une commission spéciale *(Committee of visitors)* ayant pouvoir de créer une maison d'aliénés ou de s'entendre avec un comté voisin. Cette commission reste ensuite en fonction pour l'administration de cet asile. Elle peut passer des conventions avec des établissements privés, pour y faire entrer les aliénés du comté. Tous les employés rémunérés des maisons d'aliénés créées par le comté, tels que les médecins, le secrétaire, les receveurs, l'aumônier, etc., sont nommés par la commission des magistrats de paix.

Les aliénés ne peuvent être renfermés qu'après une enquête faite par deux magistrats de paix assistés d'un médecin ; la décision peut être attaquée devant les sessions trimestrielles.

Les règlements d'administration intérieure et les plans des maisons d'aliénés doivent être approuvés par le ministre de l'intérieur. L'État nomme des inspecteurs (*Commissioners in Lunacy*) qui visitent ces établissements et qui adressent des rapports au chancelier.

C'est aussi le comté qui supporte les dépenses des dépôts d'armes et de matériel de la milice. Ce sont les magistrats de paix qui doivent louer ou construire un édifice convenable pour cette destination; ce sont les magistrats de paix qui reçoivent les serments de fidélité au souverain que prêtent tous les membres de la milice. Cette intervention des magistrats de paix s'explique par ce fait que dès l'origine, comme aujourd'hui encore, la milice des comtés a été organisée dans un but de police et d'ordre intérieur.

(g) *Taxes du Comté.* — Les magistrats de paix en sessions trimestrielles votent les taxes nécessaires à tous les services que nous venons d'énumérer et les établissent d'après les mêmes bases que la taxe des pauvres. Ils répartissent entre les paroisses les sommes destinées aux dépenses. Ces sommes se divisent en trois taxes spéciales :

1° La taxe du comté (*County rate*), affectée aux dépenses générales ;

2° La taxe de police (*Police rate*) ;

3° La taxe pour les asiles d'aliénés (*Lunatic Asylums' rate*).

Ces différentes taxes sont perçues en même temps et par les mêmes agents que la taxe des pauvres ; le montant en est versé dans la caisse du trésorier du comté.

De cet examen des attributions des magistrats de paix, nous croyons pouvoir tirer plusieurs conclusions.

Le comté anglais nous semble se distinguer complètement du département français au point de vue administratif. Toutes

les fonctions des magistrats de paix sont des annexes de leurs fonctions de police et de justice ; les taxes du comté ne sont que la condition économique de ces fonctions. Le comté, pas plus que l'État, ne s'immisce, au moyen d'agents salariés, dans l'administration des paroisses et des autres circonscriptions locales. Dans ces circonscriptions, toute l'action administrative est laissée à ceux qui ont reçu de leurs concitoyens le mandat de gérer les intérêts locaux. Les magistrats de paix n'administrent pas, et l'on a eu tort de soutenir que dans le comté, les anglais ont méconnu le principe de la séparation des pouvoirs administratif et judiciaire.

Ce que les Anglais refusent d'admettre, c'est la séparation de la justice ordinaire et de la justice contentieuse ; ils n'ont jamais séparé la police administrative, celle qui a pour but de réprimer les manquements aux lois administratives et les abus commis par les pouvoirs locaux, de la police judiciaire, c'est-à-dire de celle qui a pour but de réprimer les infractions à la loi pénale.

Cette attribution aux mêmes juges, de la justice ordinaire, de la justice contentieuse, et de l'autorité administrative, ne doit pas être appréciée à travers les idées que nous a suggérées depuis longtemps notre vicieuse organisation judiciaire, à travers cette tradition qui a toujours exigé, en France, que le pouvoir administratif fût indépendant du pouvoir judiciaire.

De quel droit des juges, comme ceux de nos anciens parlements dont les charges étaient vénales, auraient-ils contrôlé les actes d'un pouvoir administratif, d'un gouvernement qui était censé représenter le pays tout entier ?

De quel droit les membres de notre organisation judiciaire, nommés par des ministres qui ne font que passer au pouvoir, contrôleraient-ils les actes de ceux qui les ont nommés et d'une manière générale les actes d'un pouvoir exécutif qui administre au nom de la nation ? Il y aurait là une prétention qui est à juste titre repoussée par la logique et par la tradition.

Mais les Anglais trouvent très juste et très logique que les magistrats de paix qui sortent directement de la nation elle-

même, quoique commissionnés par le souverain, qui forment une sorte de jury supérieur, exercent tout à la fois la justice ordinaire, la justice contentieuse et l'autorité administrative.

Il faut remarquer d'ailleurs que l'administration étant locale, l'intervention du pouvoir judiciaire dans l'administration ne peut produire d'antagonisme entre le pouvoir judiciaire et le gouvernement.

Nous croyons utile de publier le budget en recettes et en dépenses d'un comté anglais (1). Il permettra de bien se convaincre que toute l'administration du comté rentre dans les attributions de police et de justice et ne peut être comparée à l'administration dont sont chargés les conseils généraux de nos départements.

(1) Nous l'empruntons à l'ouvrage de MM. Em. Fisco et Van der Straëten. p. 402.

## COMPTE SOMMAIRE DU COMTÉ DE SURREY POUR L'ANNÉE 1861.

| Recettes. | | L. | S. | D. |
|---|---|---|---|---|
| Solde de l'année précédente | | 13.452 | 2 | 2 |
| Taxe de Comté (*County rate*) | | 49.270 | 12 | 11 |
| Contribution du bourg de Guilford, à la taxe de Comté | | 153 | 7 | 0 |
| Poursuites criminelles. — Frais remboursés par l'État | | 5.375 | 14 | 7 |
| Rétributions pour poinçonnement des poids et mesures | | 110 | 1 | 1 |
| Amendes versées par les Secrétaires des petites sessions | | 224 | 10 | 4 |
| Entretien des prisonniers. — Frais remboursés par le bourg de Guilford et le Comté de Kent | | 227 | 0 | 0 |
| Entretien des prisonniers. — Frais remboursés par le payeur général de l'État | | 4.681 | 11 | 3 |
| Prisons. — Travail des détenus | | 1.466 | 12 | 3 |
| Milice. — 2e régiment. — Loyer | | 32 | 10 | 0 |
| | | 75.044 | 1 | 7 |
| **Dépenses.** | | | | |
| Ponts. — Réparation et entretien | | 435 | 19 | 6 |
| Greffier de paix (*Clerk of the peace*), traitement (liv. 1,300) et traitement du Greffier adjoint et du Crieur (liv. 240) | | 1.540 | 0 | 0 |
| Coroners, honoraires pour enquêtes, frais de déplacement (liv. 1259.8.10) et déboursés (liv. 1751.13.3) | | 3.011 | 2 | 1 |
| Taxe du Comté, frais d'imposition | | 428 | 3 | 9 |
| Prison du Comté (*county goal*), traitement du Gouverneur (liv. 660), du Chapelain (liv. 250), du Médecin (liv. 150), du Secrétaire des Juges chargés de la surveillance (*visiting justices*) (liv. 20) et de la Directrice (*Matron*) (liv. 90) | 1.170 0 0 | | | |
| Déboursés du Gouverneur comprenant les salaires, etc. | 1.827 15 4 | | | |
| Habillement, couchage, etc. | 176 17 10 | | | |
| Houille et coke | 260 5 0 | | | |
| Vivres, épiceries, etc. | 1.218 17 3 | | | |
| Gaz, eau, appareils à gaz, etc. | 312 7 10 | | | |
| Compagnie d'assurance contre l'incendie | 138 7 11 | | | |
| *A reporter* | 5.104 11 2 | 5.415 | 5 | 4 |

| | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| *Report*. . . . | 5.104 | 11 | 2 | 5.415 | 5 | 4 |
| *Life association*, annuité d'emprunt . . . . . | 849 | 11 | 1 | | | |
| Impressions, livres, etc. . . . . | 144 | 7 | 0 | | | |
| Income-tax . . . . . | 7 | 5 | 0 | | | |
| Réparations, matériaux, etc. . . | 127 | 7 | 4 | | | |
| | | | | 6.233 | 1 | 7 |
| *Maison de correction de Wandsworth.* | | | | | | |
| Traitement du Gouverneur (liv. 600), du Chapelain (liv. 250) et du Médecin (liv. 214.12.3) . . . . . | 1.066 | 12 | 3 | | | |
| Déboursés du Gouverneur. . . . | 4.821 | 11 | 9 | | | |
| Habillement, couchage, etc. . . | 591 | 19 | 7 | | | |
| Charbons, etc . . . . . | 1.164 | 8 | 8 | | | |
| Vivres, épiceries, etc. . . . . | 2.903 | 6 | 5 | | | |
| Gaz . . . . . | 730 | 19 | 0 | | | |
| Ferronnerie, ustensiles, etc . . . | 251 | 1 | 9 | | | |
| Matériaux . . . . . | 3.616 | 9 | 9 | | | |
| Médicaments . . . . . | 180 | 16 | 3 | | | |
| Impressions, livres et fournitures de bureaux. . . . . | 105 | 12 | 7 | | | |
| Réparations, etc . . . . . | 364 | 9 | 9 | | | |
| Blé et farines. . . . . | 2.117 | 15 | 0 | | | |
| | | | | 17.913 | 2 | 9 |
| Assurances, compagnie le *Globe* . . . . . | | | | 91 | 3 | 0 |
| Frais judiciaires, instances en appel . . . . . | | | | 241 | 11 | 6 |
| *Aliénés et asile d'aliénés.* | | | | | | |
| Entretien des aliénés . . . . . | 3.943 | 18 | 1 | | | |
| Enterrement d'un aliéné . . . . | 2 | 7 | 6 | | | |
| Traitement du Médecin adjoint aux visiteurs des maisons de santé particulières . . . . . | 63 | 0 | 0 | | | |
| Pension de l'ancien médecin (liv. 140) et autres . . . . . | 220 | 0 | 0 | | | |
| Travaux de restauration et d'agrandissement à l'asile . . . . . | 4.281 | 7 | 1 | | | |
| Amortissement et intérêts d'emprunts . . . . . | 2.896 | 6 | 9 | | | |
| Income-taxe . . . . . | 34 | 19 | 10 | | | |
| | | | | 11.141 | 19 | 5 |
| *Milice.* | | | | | | |
| Amortissement et intérêts d'emprunts . . . . . | 1.738 | 0 | 6 | | | |
| Income-tax . . . . . | 22 | 9 | 8 | | | |
| Loyer des dépôts de matériel . . | 58 | 2 | 6 | | | |
| Réparations aux dépôts . . . . . | 1.460 | 11 | 1 | | | |
| Houille, gaz, chandelle, etc. . . | 53 | 7 | 5 | | | |
| Déboursés de l'Adjudant . . . . | 64 | 4 | 5 | | | |
| | | | | 3.396 | 15 | 7 |
| *Nouvelle prison.* | | | | | | |
| Amortissement et intérêts d'emprunts. . . . . | 11.436 | 18 | 6 | | | |
| Income-tax . . . . . | 121 | 17 | 8 | | | |
| | | | | 11.558 | 16 | 2 |
| *A reporter*. . . | | | | 56.291 | 15 | 2 |

| | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| *Report* . . . . . | | | | 56.291 | 15 | 2 |
| *Petites sessions. — Allocations pour locaux affectés aux séances des Juges. — Impressions :* | | | | | | |
| Ordres, rapports, avis, etc. . . . | 298 | 4 | 11 | | | |
| Bulletins de la cour centrale criminelle . . . . . | 175 | 17 | 7 | | | |
| | | | | 474 | 2 | 6 |
| *Prisonniers.* | | | | | | |
| Transports . . . . . | 966 | 8 | 7 | | | |
| Entretien à Newgate . . . . . | 144 | 17 | 5 | | | |
| Indemnité au Vice-Shériff pour honoraires . . . . . | 20 | 0 | 0 | | | |
| Indemnité au Secrétaire de la prison du Comté . . . . . | 43 | 0 | 0 | | | |
| | | | | 1.174 | 6 | 0 |
| *Poursuite de criminels.* | | | | | | |
| Indemnités aux poursuivants (*prosecutors*) et aux témoins.— Assises. | 479 | 6 | 4 | | | |
| Cour centrale criminelle . . . . | 412 | 10 | 8 | | | |
| Sessions du Comté . . . . . | 2.016 | 7 | 9 | | | |
| Condamnations sommaires . . . | 844 | 2 | 0 | | | |
| Jeunes délinquants . . . . . | 6 | 3 | 6 | | | |
| | | | | 3.758 | 10 | 3 |
| Bureau des archives, réparations, ameublement. . | | | | 70 | 2 | 7 |
| École de réforme . . . . . | | | | 421 | 14 | 11 |
| Enregistrement des électeurs, impression des listes électorales. . . . . | | | | 296 | 13 | 3 |
| *Hôtel des sessions à Newington.* | | | | | | |
| Concierge, traitement et indemnités. . . . . | 345 | 0 | 0 | | | |
| Déboursés . . . . . | 7 | 7 | 8 | | | |
| Gaz et eau. . . . . | 25 | 15 | 0 | | | |
| Réparations, mobilier, etc . . . | 82 | 6 | 1 | | | |
| | | | | 460 | 8 | 9 |
| Poids et mesures. — Traitement des inspecteurs et indemnités à la police rurale . . . . . | | | | 735 | 0 | 0 |
| Inspecteurs des travaux publics. — Traitements (liv. 229) et déboursés . . . . . | | | | 240 | 3 | 6 |
| Trésorier du Comté. — Traitement et indemnité | | | | 550 | 0 | 0 |
| *Pension à divers fonctionnaires.* | | | | | | |
| Retraités du Comté. . . . . | | | | 584 | 2 | 4 |
| Dépenses diverses. . . . . | | | | 9 | 17 | 10 |
| Total des dépenses . . . . . | | | | 65.207 | 7 | 1 |
| Solde disponible . . . . . | | | | 9.836 | 14 | 6 |
| Liv. . . . . | | | | 75.044 | 1 | 7 |

# CHAPITRE V

## COMPARAISON DE L'ORGANISATION LOCALE EN FRANCE ET EN ANGLETERRE

Nous avons pu facilement comparer les organisations locales du continent avec celle de la France, parce qu'elles sont faites toutes sur le même modèle. Presque partout, nous avons trouvé quelque chose d'analogue à nos maires, à nos conseils municipaux, à nos préfets, à nos conseils généraux.

Il n'en est pas de même quand on veut comparer la France à l'Angleterre. Ces deux pays offrent les modèles les plus complets de deux types auxquels on peut rapporter les gouvernements des nations européennes, et on peut ajouter : de toutes les nations civilisées. Ces deux types sont le *Self-government* et le *Césarisme*.

« Deux civilisations, dont l'une procède par l'action concentrée d'un pouvoir qui absorbe toutes les forces individuelles, dont l'autre progresse par l'effort libre et spontané de l'individu, sont en présence sur la scène du monde (1). »

Le Césarisme est en principe et en règle générale, l'administration d'un pays par une hiérarchie de fonctionnaires nommés et dirigés par l'État.

Le Self-government est en principe et en règle générale, l'exercice direct et gratuit de l'administration d'un pays par les citoyens eux-mêmes.

Gneist donne du self-government une définition qui nous

(1) Od. Barrot. *La Centralisation et ses effets*, p. 19.

parait inexacte. « C'est, dit-il, la translation des fonctions de l'État à la Commune (2). » Cette définition suppose que l'État a transmis les fonctions que la commune exerce, mais la commune et ses fonctions existaient longtemps avant l'État. D'ailleurs, ce n'est pas seulement la commune et les autres groupes locaux qui, dans le self-government, sont chargés de services publics, ce sont encore les associations privées et les simples citoyens, comme on le voit en Angleterre quand il s'agit de l'instruction publique et du jury.

Dans la forme comme en principe, tout diffère en Angleterre et en France.

Dans la forme, nous ne trouvons rien en Angleterre qui rappelle nos conseils généraux et nos préfets. Les fonctions des magistrats de paix se rapportent toutes au service de la police et de la justice. Le Shériff n'a plus que des fonctions honorifiques. Le Lord-Lieutenant a principalement des fonctions militaires ; celles qu'il exerce comme *Custos rotulorum* sont très effacées par celles des autres magistrats de paix.

Dans l'administration municipale de l'Angleterre les paroisses rurales n'ont ni maire, ni conseils municipaux. Les villes sont partagées en paroisses qui ont chacune des intérêts distincts qu'elles administrent séparément. Le maire, les aldermen, les councilmen ont des attributions autres que celles de nos maires et de nos conseillers municipaux.

Mais la forme n'est qu'un accessoire dans le self-government (il ne faut pas croire que celle qu'il a revêtue en Angleterre soit la seule possible); ce qui constitue surtout la différence entre les deux types de gouvernement, ce sont les principes sur lesquels ils reposent.

Le principe du self-government, c'est l'indépendance administrative, nous ne disons pas politique, de toutes les parties qui composent un pays, et leur réunion en une unité nationale par le pouvoir judiciaire exercé lui-même directement par

(2) Gneist. *La Constitution communale de l'Angleterre*, t. V, p. 269.

les citoyens. « L'État n'exerce sur les comtés qu'une autorité passive ; il n'y est représenté que par les shériffs et les lords-lieutenants, choisis tous les deux parmi les grands propriétaires fonciers, mais dont le pouvoir est à peu près nul et qui n'ont jamais à intervenir dans les questions administratives. » (1)

Les paroisses sont dans la sphère de leurs intérêts complètement indépendantes ; on n'y voit aucun représentant de l'Etat. Les bourgs, sortes de petits cantons, s'administrent également à l'exclusion des agents du gouvernement. En fait, il n'existe aucun lien apparent entre le pouvoir central et les pouvoirs locaux, c'est-à-dire que les liens qui rattachent les différentes parties de la nation, pour constituer l'unité, sont juridiques et non bureaucratiques.

En Angleterre, il n'y a rien qui ressemble à la hiérarchie de fonctionnaires qui forme le caractère et la condition de notre centralisation. Une grande partie des intérêts que nous qualifions de généraux sont administrés par des autorités locales et payés par des taxes locales ; tels sont : la police générale, la justice en grande partie, tous les travaux publics, l'instruction à tous les degrés.

Ce dernier service est aux mains des particuliers et des associations privées ; il est confié depuis quelques années, pour une faible partie, aux bureaux des districts scolaires.

Il n'y a point de ministre de l'instruction publique.

Le Lord haut chancelier ne peut être comparé à notre ministre de la justice ; la magistrature se réduit aux quinze membres des Cours supérieures et aux soixante membres des Cours de comté nouvellement créées ; le principal rôle de ces magistrats est de présider les assises ; ils ne sont qu'un accessoire dans le pouvoir judiciaire.

L'Angleterre n'a point de ministre des travaux publics. Le premier commissaire des travaux et des bâtiments publics ne fait pas partie du ministère ; le budget dont il dispose ne

(1) De Franqueville. *Institutions de l'Angleterre*, p. 470.

s'élève qu'à 18 millions de francs, y compris la dépense du personnel (1). Toute son administration se borne aux palais royaux, aux hôtels des ambassadeurs à l'étranger, aux hôtels du parlement, à quelques ports de refuge, aux phares sur les côtes étrangères et à quelques autres articles.

La centralisation, en Angleterre, est réduite à son minimum, à ce qui est strictement nécessaire à l'unité nationale ; aux administrations de la guerre, de la marine et des relations étrangères, à la justice supérieure. Il faut y ajouter les finances que nécessitent la marche de ces services et le paiement des intérêts de la dette publique.

Le régime des impôts de l'État est complètement distinct de celui des taxes locales; leur perception et leur administration ne sont pas moins distinctes que les taxes elles-mêmes.

Sauf l'Amirauté et le département de la guerre qui sont dans des hôtels à part, toute l'administration centrale tient dans un seul bâtiment, *White Hall,* dont la vue est plus éloquente que tous les discours. « Ce temple de la bureaucratie anglaise est moins grand que l'hôtel particulier de l'un des ministres à Paris (2). » Il est vrai que les ministres anglais n'y sont pas logés.

Le recensement de 1851 présentait un état de 64,224 employés salariés de l'ordre civil, dépendant du pouvoir central. En France, on en comptait à cette époque plus de 500,000. Dans le budget de 1861-1862, sauf l'armée et la marine, les dépenses du personnel des administrations centrales, c'est-à-dire celles des services de l'intérieur, des affaires étrangères, des colonies, du commerce, de l'échiquier, du payeur général, des travaux et bâtiments civils, se montaient à 1,473,625 livres, (36,825,000 francs).

Qui donc remplit en Angleterre les fonctions de nos administrations centrales? Ce sont les citoyens et les pouvoirs locaux.

(1) V. le budget de 1862-1863, publié par de Franqueville. *Institutions de l'Angleterre*, p. 453.

(2) V. de Franqueville, p. 343.

On a soutenu que depuis quelques années, l'Angleterre commence à renoncer à ce système, et qu'elle a augmenté sa centralisation administrative. A l'appui de cette opinion, on a cité les lois sur l'assistance des pauvres, sur l'enregistrement des actes de l'état civil, sur la salubrité publique, sur l'instruction primaire, sur l'organisation de la police. On en a conclu que si l'Angleterre elle-même est entrée dans la voie de la centralisation administrative, il serait illogique et téméraire à nous de chercher à remonter un courant qui emporte toutes les nations de l'Europe.

Cette opinion nous paraît fausse, et il est important de la combattre à cause des conséquences qu'on en tire. Elle nous paraît reposer sur une notion inexacte des réformes opérées de nos jours.

Après le gouvernement autoritaire des Tudors et après l'essai de despotisme des Stuarts arrêté par la révolution de 1688, le pouvoir royal est allé sans cesse en déclinant et l'autorité centrale a suivi la même décroissance. La gentry dans les comtés et la bourgeoisie dans les villes s'emparèrent d'une véritable autonomie dont nous avons montré les abus. Pendant tout le XVIII^e siècle et une partie du XIX^e, les pouvoirs locaux ont possédé en Angleterre, un excès d'indépendance qui contraste singulièrement avec l'excès de despotisme et de centralisation que nous avons subi à la même époque. C'est cet excès d'indépendance qu'il faut avoir constamment présent à la pensée, si l'on veut comprendre l'esprit des réformes opérées par l'Angleterre dans son administration locale.

A partir de la réforme électorale de 1832 qui supprima 150 bourgs pourris, une réaction s'est faite contre la diminution trop grande du rôle de l'État. Le parlement a restauré le pouvoir qui consiste à régler par des lois les institutions locales et à maintenir l'observation de ces lois; il a fortifié le contrôle de l'État, mais non la tutelle administrative.

Pour permettre au gouvernement d'exercer le contrôle qui lui appartient, le parlement a institué un certain nombre de

Bureaux généraux dont les membres sont nommés par le souverain. Ces Bureaux ont sous leurs ordres des inspecteurs chargés de visiter les comtés, de s'assurer si les lois sont observées et d'envoyer des rapports au ministre dont ils dépendent.

Un de ces Bureaux surveille l'enregistrement des actes de l'état civil, mais il n'y a de centralisé à Londres que les doubles des registres sur lesquels ces actes sont inscrits. L'enregistreur-surintendant des Unions de paroisses et les enregistreurs des paroisses sont nommés par les gardiens des pauvres et rétribués sur les taxes locales.

Dans ces circonstances, nous ne comprenons pas comment l'on a pu écrire : « L'organisation actuelle repose sur le principe de la centralisation la plus absolue. Le siège de l'administration est à Londres, où se trouve un Bureau général dirigé par le Registrar general nommé par la Couronne. Ce Bureau a sous ses ordres les différents agents chargés dans les localités de la réception des actes de l'état civil (1). »

Cette prétendue organisation centrale n'a aucun rapport avec nos administrations composées d'une hiérarchie de fonctionnaires nommés par l'État. C'est une tête sans corps. Il est inexact que le Bureau général ait sous ses ordres les agents locaux; on n'a pas sous ses ordres des agents qu'on ne nomme pas, qu'on n'appointe pas, qu'on ne peut révoquer et qui sont élus par leurs concitoyens.

Il est vrai que les enregistreurs locaux sont passibles d'amendes fixées par la loi, en cas de négligence dans leur service. Il est encore vrai que les gardiens des pauvres ont le devoir de procurer un local à l'enregistreur-surintendant pour conserver les registres, et qu'en cas de manquement à cette prescription de la loi, le Bureau général a le droit d'installer lui-même ce local aux frais des gardiens. Mais il en résulte simplement que ceux-ci doivent se conformer à la loi, ce qui est le régime commun à tous les habitants du Royaume-Uni.

(1) Ch. Valframbert, *Régime municipal de l'Angleterre*, p. 304.

Dira-t-on que nous ces habitants sont sous les ordres du ministre et soumis à la tutelle administrative.

L'en est de même de l'administration des Unions de paroisses. La loi de 1834 qui a organisé cette administration, renferme trois dispositions qui nous paraissent indiquer les tendances de l'Angleterre en matière de pouvoirs locaux.

Les gardiens des pauvres sont élus aujourd'hui par les vestries des paroisses : tous les employés des Workhouses sont nommés par le Bureau des gardiens, y compris le directeur et les inspecteurs. Les paroisses et les Unions ont donc été affranchies d'une véritable tutelle, puisque les gardiens et les employés étaient précédemment nommés par les magistrats de paix.

La seconde disposition qui caractérise la loi de 1834 est celle qui introduit des fonctionnaires rémunérés dans l'administration locale. Elle ne remplace pas le self-government par le système bureaucratique ; l'emploi des employés rémunérés a pour effet de soulager le travail des fonctions gratuites ; ils ne sont que l'accessoire et la condition du self-government mis à la portée des nouvelles classes sociales qui, en Angleterre comme ailleurs, arrivent à la vie politique.

La troisième disposition à remarquer dans la loi de 1834 est celle qui établit un Bureau central dont les membres sont nommés par le souverain. Ce Bureau a le droit de publier des règlements qui ne sont qu'une annexe et une interprétation de la loi, puisqu'ils doivent être soumis au parlement. En vertu de ces règlements, le Bureau central détermine le régime des maisons de travail, les conditions des contrats et des adjudications, les formes de la revision des comptes, etc.

Des règlements généraux ne constituent pas plus que des lois générales la centralisation administrative. Ce qui la constitue, c'est l'intervention du pouvoir central, soit par des décisions qui s'appliquent à des cas particuliers, par exemple lorsqu'il décide que telle commune ne sera pas autorisée à contracter un emprunt ; soit par l'intervention directe de ses agents dans l'administration locale, par exemple lorsqu'un préfet agit à la place de notre conseil général.

Sur trois points cependant, le Bureau central intervient par ses décisions dans l'administration des Unions de paroisses; il décide quelles paroisses seront réunies en Union; il peut s'opposer à la réduction des appointements des employés rémunérés, il peut révoquer les employés et peut s'opposer à leur révocation; enfin, il doit approuver les plans des Workhouses. Nous avons montré que l'intervention de l'État dans ces trois cas est indispensable pour assurer l'exécution de la loi ; mais cette exécution elle-même n'est jamais aux mains des agents de l'État.

La loi de 1848 sur la salubrité publique (*Act for promoting the Public Health*) a été le prétexte le plus plausible que l'on ait trouvé pour soutenir que la centralisation administrative avait augmenté en Angleterre.

Le préambule de cette loi indique cependant que tel n'est pas son but; il explique qu'elle a pour objet de placer la salubrité publique « sous une même administration *locale,* sous un contrôle *local* et sous une surveillance *générale;* » elle se borne à concentrer dans un même bureau local ce qui était auparavant confié aux différentes paroisses d'une ville et à créer à Londres un Bureau central chargé de s'assurer par ses inspecteurs, que la loi est exécutée.

Il y a cependant quelque chose de nouveau : le Bureau central doit donner son assentiment aux emprunts et aux prêts hypothécaires que veut contracter le Bureau local. On pourrait croire que cette autorisation préalable a pour motif d'établir, comme en France, une sorte de tutelle basée sur l'incapacité présumée du Bureau local. Il n'en est rien. La loi de 1848 est si peu une loi de centralisation que le grand grief formulé contre elle est que les pouvoirs donnés au Bureau local sont trop considérables et peuvent porter atteinte à la propriété privée sous prétexte d'hygiène publique. Pour arrêter le Bureau local dans son zèle de démolition et de percement de nouvelles rues, la loi exige que les emprunts destinés à cet usage soient soumis à l'approbation du Bureau central. Par le même motif on a retiré au Bureau local le droit de déclaration d'utilité publique, pour le donner, non au ministre, mais au parlement.

Le premier Bureau central organisé en 1848, eut la prétention d'attirer à lui le contentieux administratif de la loi. C'était une véritable tentative de centralisation, car un ministre qui possède le droit d'interpréter une loi, peut en diriger l'exécution. Cette tentative a été repoussée par l'opinion publique, et en 1858 le premier Bureau central a été remplacé par un autre dont les attributions ont été mieux définies. Cependant le Ministre de l'intérieur peut sur appel des intéressés, juger les contestations qui s'élèvent à l'occasion du vote sur l'adoption de la loi dans les villes (§ 16 et 17), mais nous avons déjà fait remarquer dans quelle situation d'impartialité se trouve un Ministre vis-à-vis des pouvoirs locaux, quand il n'a pas contribué à leur nomination.

Il faut se rappeler aussi que les lois sur la salubrité et sur l'hygiène publique sont facultatives; les villes et autres localités peuvent choisir entre une loi qui permet l'intervention du pouvoir central sur quelques points, et les lois qui la repoussent entièrement.

Nous avons vu que dans la nouvelle organisation de la police, les magistrats de paix nomment le constable en chef du comté et que celui-ci choisit les agents placés sous ses ordres. Le pouvoir central intervient de deux manières : il doit approuver la nomination du constable en chef, ce qui, dans la plupart des cas, est une affaire de forme; il nomme des inspecteurs généraux chargés de contrôler l'administration de la police dans les comtés et de s'assurer que la loi est observée. Le Ministre n'a d'autres moyens de contrainte à sa disposition que la suppression de la subvention qu'il accorde à la police du comté.

Dans l'instruction publique, l'Etat se borne à donner des secours aux écoles primaires qui lui paraissent mériter des encouragements et qui consentent à recevoir des inspecteurs; il ne peut examiner ni les méthodes d'instruction ni la discipline. Les écoles ont le droit de se soustraire à cette inspection en s'abstenant de demander un secours, et la seule pénalité que le Ministre puisse infliger c'est de retirer la

subvention de l'État. Les écoles de districts scolaires nouvellement créées ont fait de l'instruction publique, dans quelques villes et localités, un service public local, dont toutes les parties sauf l'inspection sont entre les mains des pouvoirs locaux.

Dans ces diverses lois nous ne pouvons rien découvrir qui ressemble au système de la centralisation administrative telle qu'elle existe en France. L'État n'intervient en Angleterre, que par des lois et par des règlement généraux, par un contrôle qui a pour but de s'assurer que la loi est observée. C'est là de la centralisation purement politique.

Il est vrai que l'État intervient aussi quelquefois, en autorisant les plans d'édifices, en ratifiant la nomination de certains employés, ou en s'opposant à leur révocation; mais cette tutelle ne s'exerce que dans des cas très rares, où elle est indispensable pour assurer l'exécution de la loi. Cette exception ne s'applique qu'aux délibérations et jamais à l'action. Les lois nouvelles n'ont pas créé, dans toute l'Angleterre, un seul fonctionnaire de l'État chargé d'administrer les intérêts locaux à la place des citoyens.

On peut au contraire démontrer que le self-government s'est encore développé de nos jours en Angleterre. Les inspecteurs (*overseers*) et les gardiens des pauvres (*guardians*), les directeurs et les principaux employés des Workhouses sont maintenant élus par les vestries des paroisses, et non plus par les magistrats de paix; de nouveaux pouvoirs locaux ont été organisés, par exemple les Bureaux des Unions de paroisses, des Districts de routes et des Districts scolaires; les Commissions exécutives se sont multipliées dans les villes; une foule de charges gratuites ont été créées sans qu'aucune des anciennes ait été abolie.

Le nombre des magistrats de paix s'est considérablement accru. En 1831 on n'en comptait que 4,842; en 1843 il y en avait déjà 13,754, et en 1855 ils se sont élevés à 18,300, pour les comtés et à environ 2,000, pour les bourgs. Ce nombre n'a fait qu'augmenter depuis cette époque.

Ce n'est pas seulement le nombre des magistrats de paix

qui est allé en croissant, c'est aussi leur compétence; le pouvoir judiciaire s'est encore décentralisé de nos jours. Autrefois l'appel sur les décisions des magistrats de paix jugeant isolément ou en petites sessions devait être porté devant les cours de Westminster; de nombreuses lois récentes, en même temps qu'elles se mettent sous la protection des magistrats agissant isolément ou en petites sessions, donnent la juridiction d'appel aux sessions trimestrielles. Nous citerons les lois qui organisent les Unions de paroisses, les Districts de routes, les Bureaux et Commissions pour la salubrité publique, et les Commissions spéciales créées dans les villes. Nous citerons encore la loi de 1856, qui permet aux magistrats de paix de décider que le changement de direction ou même la suppression des routes soit soumis aux votes des vestries. D'après les lois antérieures ces modifications ne pouvaient avoir lieu qu'en vertu d'ordres émanant de la Chancellerie.

Comment donc a-t-on pu soutenir que l'Angleterre s'était rapprochée de la centralisation française? Ceux qui ont admis cette opinion se sont laissé tromper par des apparences. Ils ont d'abord confondu le contrôle, qui est le droit de l'État de veiller à ce que les pouvoirs locaux se conforment aux lois tout en les laissant agir librement sous leur responsabilité, avec la tutelle qui est le droit de décider et d'agir à la place des pouvoirs locaux; cette erreur vient de ce que, en France, la tutelle et le contrôle se confondent dans la main d'un même représentant du pouvoir central.

Ils se sont laissé tromper par une autre apparence; il est incontestable que le caractère des nouvelles lois qui ont réformé l'organisation locale, c'est une centralisation. Avant ces réformes, toute l'administration était concentrée dans la paroisse; aujourd'hui, elle est en grande partie centralisée dans l'Union de paroisses, dans le District de routes, dans la Cité, dans le Comité, mais c'est une centralisation locale. L'erreur a été de croire qu'elle s'était faite au profit de l'État. La paroisse a été déchargée de la partie des services publics qui était au dessus de ses forces; de nouveaux pouvoirs locaux ont été

créés pour remplir les fonctions qui lui ont été enlevées ; les pouvoirs locaux ont été spécialisés, chacun d'eux n'a reçu que la tâche qui est en rapport avec ses forces et avec ses ressources. Cette réforme a rendu le self-government meilleur, elle a retiré tout prétexte pour l'affaiblir, elle l'a rendu indestructible bien loin d'être un pas dans sa décadence.

Enfin, ceux qui ont soutenu la thèse que nous combattons se sont laissé convaincre par la violence des protestations qu'ont fait entendre les adversaires de réformes qui, comme toutes les réformes, froissaient des habitudes et des intérêts. Si l'on prend à la lettre ce qu'ont dit les défenseurs des anciens pouvoirs de la paroisse et du self-government tels qu'ils existaient depuis plusieurs siècles, on croira en effet que l'Angleterre est tombée sous le joug de la centralisation française. L'un des plus ardents et en même temps l'un des plus distingués de ces défenseurs écrivait à propos des lois sur la salubrité publique qui ont enlevé ce service aux paroisses : « C'est la glorification de la doctrine égoïste et despotique de la contrainte par en haut, au lieu de la doctrine élevée, éclairée et patriotique, de la responsabilité morale et sociale (1). » Ce que Toulmin Smith appelle la contrainte par en haut, ce sont les nouveaux pouvoirs donnés aux conseils municipaux, aux bureaux des Unions de paroisses et aux magistrats du comté.

Les plus hardis défenseurs de la décentralisation en France ne demandent pas autre chose que des pouvoirs semblables pour les communes, pour les cantons et pour les départements.

Qu'on nous montre dans toute l'Angleterre un seul fonctionnaire de l'État créé par les lois nouvelles pour agir à la place des citoyens et nous reconnaîtrons alors que l'Angleterre a fait un pas vers la centralisation administrative. Mais non, elle n'en a pas créé un seul, et M. Gladstone traduisait bien le sentiment de son pays, quand il disait, tout en appuyant une loi qui avait pour but d'augmenter le contrôle du gouverne-

(1) Toulmin Smith, *the Parish, its powers and obligations at law*, p. 401, 2e édit. 1858.

ment : « L'intervention de l'État est un principe contre lequel mes préventions sont aussi fortes que celles de la plupart des membres de cette assemblée. »

L'administration aux mains des citoyens n'est pas la seule condition du self-government. Celui qui dispose du pouvoir judiciaire est le maître de la loi ; il peut l'interpréter, il peut à son gré l'appliquer ou la laisser dormir. Aussi, en Angleterre, le pouvoir judiciaire est exercé par les citoyens eux-mêmes. La plupart des auteurs qui ont écrit sur les institutions de ce pays semblent croire que la magistrature y est la partie principale du pouvoir judiciaire, et que le jury est l'accessoire. L'un de ceux qui ont le mieux exposé ces institutions dit : « Après la magistrature, nous devons placer le jury. » C'est là un point de vue emprunté à notre pays et qui fausse cette partie de la constitution anglaise qui en est la clé de voûte.

On aurait dû être frappé de ce fait que jusque dans ces dernières années, toute la magistrature de l'Angleterre se composait de quinze juges formant les cours de Westminster, et qu'il est physiquement impossible que quinze juges rendent la justice à 28 millions d'hommes.

Les citoyens exercent la plus grande partie du pouvoir judiciaire, à commencer par la dénonciation des crimes et des délits jusqu'à l'instruction et jusqu'au jugement. Depuis mille ans, ils sont chargés de veiller à l'exécution des lois, tant en matière criminelle qu'en matière administrative, et de dénoncer les infractions qui sont commises. C'est pour eux un devoir, une charge publique, et dans certains cas, ceux qui y manquent sont passibles de peines.

La force de l'opinion et l'intérêt particulier suffisent pour que ce devoir soit accompli avec zèle. Les citoyens comprennent qu'ils ont un intérêt personnel, égoïste même, à le remplir. En matière administrative surtout, la violation de la loi retombe toujours visiblement et directement sur des habitants les localités ; on peut être certain à l'avance que parmi ceux qui souffrent soit de la violation, soit de l'inexécution de la loi, il s'en trouvera qui réclameront.

Le parlement poursuivant la réforme qu'il a entreprise de nos jours pour la restauration du contrôle de l'État, a voté une loi (3 mai 1879) qui organise les poursuites publiques, mais seulement dans le cas où les citoyens n'ont pas pris l'initiative, dans le cas où la loi qui les ordonne n'est pas exécutée.

Les précieux avantages que l'Angleterre retire de l'attribution aux citoyens des poursuites publiques sont accompagnées cependant d'un inconvénient. Il arrive quelquefois qu'une personne craint d'engager une poursuite lorsqu'elle ignore la procédure à suivre, lorsqu'elle est obligée de consulter un avocat pour la connaître, ce qui l'entraînerait à des frais. Il peut arriver aussi que par négligence, ou par un autre motif, un crime ou un délit ne soit pas poursuivi. C'est pour remédier à cet inconvénient que la loi de 1879 a été votée (1).

Cette loi porte que « de temps à autre » un secrétaire d'État pourra nommer un Directeur des poursuites publiques; elle ajoute : « Le ministre ne pourra nommer plus de six assistants au Directeur des poursuites. » Ce Directeur peut intenter et conduire des procédures criminelles, donner aux chefs-constables et aux secrétaires des comtés (*Clerk of the Peace*) et à toutes personnes voulant intenter un procès criminel, les avis et l'assistance indispensables à la conduite de la procédure.

Le Directeur des poursuites peut aussi agir directement dans les cas qui lui paraissent présenter une importance particulière, et dans les cas où, soit l'impuissance de la partie, soit le défaut de poursuites rendrait son intervention nécessaire.

Le ministre Cross, qui présenta le projet de loi au parlement, disait au cours de la discussion: « Le plus souvent, le système actuel a suffi; le résultat probable de la nouvelle loi sera le *statu quo* dans 99 cas sur 100. » Dans une circulaire publiée en janvier 1880, il écrivait : « Le nouveau système est

(1) V. l'analyse de cette loi dans l'*Annuaire de législation étrangère*, année 1880.

destiné à suppléer, mais non à supplanter l'ancien (*not supplant, but only supply*).

On a invoqué cette loi pour démontrer les progrès de la centralisation administrative en Angleterre, et pour rapprocher cette organisation des poursuites de celle qui existe en France. On voit toute la distance qui les sépare dans la forme et dans le fond. En Angleterre, on trouve un Directeur et six assistants ; en France, on trouve un ministre de la justice et des centaines de procureurs sous ses ordres; en Angleterre, on voit un Directeur agissant directement dans quelques cas rares et servant principalement à donner des conseils aux personnes qui veulent intenter des poursuites ; en France, on voit des membres du parquet poursuivant toujours à l'exclusion des citoyens, auxquels il est formellement interdit d'intenter une action criminelle.

L'Angleterre eût-elle réellement créé une organisation de poursuites semblable à la nôtre, qu'il serait encore impossible d'en conclure qu'elle ait fait un pas vers notre centralisation administrative. La poursuite des délits et des crimes est une fonction d'ordre politique. Il importe à l'intérêt général, c'est-à-dire à l'intérêt de l'État, que toutes les lois soient observées, particulièrement les lois pénales. Le gouvernement anglais, en réclamant concurremment avec les citoyens le droit de poursuites, n'a fait que reprendre un droit précédemment exercé par le souverain avant la décadence du pouvoir royal. En ce faisant, il a consolidé le contrôle, la centralisation politique, mais non la centralisation administrative.

Des trois pouvoirs dont parle Montesquieu, le pouvoir législatif, le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire, les deux derniers sont presque entièrement entre les mains des citoyens.

Le self-government n'est autre chose que le gouvernement direct réalisé dans la mesure compatible avec les grandes sociétés modernes, qui sont trop vastes pour que les citoyens puissent se rassembler sur la place publique; les intérêts sociaux sont devenus trop compliqués, trop savants pour que la discussion des lois puisse être confiée à la foule.

La grande découverte des peuples modernes dans la science politique est le système représentatif pour l'exercice du pouvoir législatif. Mais nous croyons que les nations du continent Européen ont eu tort de se dessaisir de l'exercice direct du pouvoir administratif et du pouvoir judiciaire, d'en faire aussi des pouvoirs représentatifs, et représentatifs au 3e degré puisqu'ils sont constitués par le pouvoir ministériel qui lui-même est nommé par le pouvoir législatif.

En Angleterre, c'est le pouvoir judiciaire qui est le lien social entre toutes les parties du pays; c'est lui qui est chargé d'assurer l'exécution des lois, même en matière administrative; on y ignore absolument ce que c'est qu'un arrêté de conflit, on n'y connaît aucun tribunal créé spécialement pour rendre la justice en matière administrative. Les membres du gouvernement ne sont jamais chargés d'interpréter les lois et de rendre des jugements; ils ont sans doute l'autorité administrative pour tout ce qui regarde les services centralisés, mais toutes leurs décisions sont susceptibles d'appel devant des juges indépendants d'eux.

Les cours de Westminster dont les membres sont inamovibles ont la mission de protéger les droits des citoyens, des paroisses et des autres corporations locales, contre les usurpations de l'État. Tout intéressé peut soumettre à la décision de la cour du Banc de la reine, par un *certiorari*, la légalité des règlements publiés par une autorité centrale, ainsi que l'interprétation donnée à ces règlements et à la loi.

C'est une coutume générale que tous les règlements publiés par un Bureau central, que toutes les ordonnances publiées par la Trésorerie, par le Directeur général des postes, et même par le Commandant en chef de l'armée ou par l'Amirauté soient justiciables des cours de Westminster, sur la dénonciation des parties intéressées. Il n'y a pas un fonctionnaire public, pas même le premier Ministre, qui ne puisse être cité devant la justice ordinaire du pays.

Pour caractériser ce système, il suffit de rapporter la lettre sui-

vante adressée il y a une dizaine d'années, à un homme qui avait été mis illégalement en état d'arrestation préventive.

Monsieur,

« Je suis chargé par M. Gladstone de vous annoncer de la » part du gouvernement de sa Majesté, qu'il est prêt à rem- » bourser au docteur Hessel, votre client, le montant des » dommages que lui a occasionnés la malheureuse et excep- » tionnelle conjecture de son arrestation et de l'instruction à » laquelle il a été soumise. Il est prêt aussi à opérer le ver- » sement de la somme nécessaire pour son passage au Brésil, » et celui de madame Hessel. »

« M. Gladstone me charge en outre d'exprimer à M. le » docteur Hessel, le regret qu'il éprouve de la position fâcheuse » où il s'est trouvé placé. »

J. CAVENDISH.

Dans un pays où les fonctionnaires petits et grands sont responsables de leurs actes, on ne se contente pas de donner une indemnité à celui qui a été arrêté illégalement, on lui fait des excuses. Avec cette responsabilité étendue à tous, on peut confier sans crainte, aux citoyens, le pouvoir d'administrer les services publics.

Le système du self-government exige nécessairement qu'un grand nombre de personnes prennent part à l'exercice du pouvoir administratif, puisque les citoyens sont chargés de remplacer les fonctionnaires des pays centralisés; aussi, en Angleterre, le nombre des citoyens actifs est considérable et il est allé sans cesse en augmentant depuis que le self-government a pris tout son développement (1).

(1) La langue française manque d'un mot spécial pour distinguer, du fonctionnaire nommé et rétribué par l'État, le citoyen élu chargé de remplir une fonction gratuite, Notre ancienne langue avait un mot, parce qu'autrefois il y avait la chose : tous les titulaires des charges publiques étaient des *officiers* ; il y avait les officiers muni-

Aujourd'hui, nous trouvons d'abord le shériff et le lord-lieutenant, auxquels la gratuité de leurs fonctions, leur qualité de grands propriétaires du comté et l'affaiblissement progressif du pouvoir royal ont ôté presque entièrement le caractère de fonctionnaire du pouvoir central.

Viènnent ensuite les magistrats de paix, complètement indépendants, quoique commissionnés par la Couronne. Ces magistrats sont aujourd'hui au nombre d'environ 20,000, parmi lesquels 10,000 sont en activité, tant dans les comtés que dans les bourgs.

Dans les paroisses, nous trouvons d'abord les marguilliers au nombre de deux, ce qui constitue pour l'Angleterre et pour le pays de Galles un personnel de 29,000 citoyens actifs.

Les surveillants des routes sont également au nombre de deux, ainsi que les inspecteurs des pauvres qui, comme nous l'avons vu, continuent d'exister dans la paroisse. Ces deux fonctions demandent un personnel de 58,000 citoyens actifs.

Les bureaux des cimetières paroissiaux sont composés de six membres; en y ajoutant les personnes chargées des cimetières des différents cultes, on n'arrive pas à moins de 100,000 citoyens actifs.

Chaque paroisse élit au moins un gardien des pauvres, quelquefois plusieurs, pour composer l'administration des Unions de paroisses ; on peut porter leur nombre à 17,000.

Dans les 650 districts de routes et dans 400 villes ayant plus de 5,000 habitants (1), on trouve des bureaux de routes composés

cipaux, comme il y avait les officiers royaux ; ils étaient chargés d'un office, d'un devoir (*officium*). Mais la royauté ayant progressivement changé les officiers en simples fonctionnaires, ce mot perdit son sens primitif. Pour le remplacer, nous empruntons au vocabulaire de 89, mais en lui donnant un sens plus restreint, l'expression de *citoyen actif* qui nous paraît très propre à désigner le citoyen remplissant gratuitement une charge publique.

(1) Suivant Gneist (t. IV, p. 142) le recensement de 1851 montra en Angleterre et dans le pays de Galles 530 *Cities*, *Boroughs*, *principals Towns* formant une population de 9 millions d'habitants ;

de 5 à 20 surveillants des routes (Way-wardens) nommés par les Vestries; ce qui ne peut donner un total inférieur à 10,000.

Dans toutes les villes, en outre des conseillers municipaux et des aldermen, existent de nombreuses commissions nommées par le conseil municipal; commissions chargées chacune spécialement des services de l'éclairage, de la voirie, de la police des rues, de l'approvisionnement d'eau, de la salubrité et de l'hygiène publiques, des incendies, des marchés, etc. Ces commissions ne sont pas appelées seulement à délibérer, elles sont aussi chargées de l'exécution.

En comptant dix commissions et cinq membres pour chacune d'elles, dans 400 bourgs et villes, nous trouverons un chiffre de 20,000 citoyens actifs.

En additionnant tous ces chiffres, on arrive à un total de 244,000 citoyens actifs, chargés de participer à l'action du pouvoir administratif, et nous en oublions certainement.

Il faut ajouter que dans la paroisse, tous les membres du Vestry prennent part directement à l'administration des intérêts locaux; ils nomment ceux qui seront chargés d'agir au nom de la paroisse; ils discutent et votent toutes les propositions qui s'y rapportent; ils entendent et discutent les comptes des marguilliers, des inspecteurs des pauvres, des surveillants des routes; ils discutent la part contributive de la paroisse aux dépenses de l'Union des paroisses, du district de routes; enfin, ils votent directement les taxes nécessaires aux différents services de la paroisse. On peut affirmer qu'en Angleterre, tous ceux qui paient la taxe des pauvres sont des citoyens actifs, car tous, ils prennent part, et directement, à l'action dans l'administration des intérêts locaux.

Le nombre des citoyens qui participent à l'exercice direct du pouvoir judiciaire n'est pas moins considérable. En 1853, la liste des jurés pour l'Angleterre et le pays de Galles seulement, comprenait 316,746 personnes (1).

nous retranchons 130 localités pour les Bourgs ayant moins de cinq mille habitants.

(1) *Parl. pap.* 1854-1855, n° 134, t. XLIII, p. 844.

Les cours supérieures siégeant à Westminster quand elles jugent en premier ressort, les cours de comté dans leurs circuits, les magistrats de paix en sessions trimestrielles ne peuvent rendre de jugements qu'assistés de deux jurys : un jury d'accusation composé de 24 jurés, et un jury de jugement composé de 12 jurés. Un grand nombre d'affaires, que nous appelons correctionnelles, sont jugées par le jury dans les sessions trimestrielles. Le jury est en outre usité en matière civile. Il y a donc chaque année un nombre considérable de jurés en action. En France, pour une population presque moitié plus grande, le nombre des jurés est d'environ 50,000 et le nombre des jurés en activité chaque année est huit ou dix fois moins considérable.

Ce sont les citoyens actifs qui forment la classe gouvernante de l'Angleterre. On a soutenu que ce pays est dirigé par une aristocratie et que sans cette aristocratie le self-government serait impossible. Une aristoctatie suppose des privilèges, suppose des inégalités ; il n'y a, en Angleterre, d'inégalité ni politique, ni civile. « L'égalité, telle qu'il est raisonnablement permis de la comprendre semble caractérisée par trois points principaux : égalité devant la loi, égalité devant l'impôt, admission de tous aux fonctions publiques (1). »

L'égalité devant la loi existe-t-elle en Angleterre ? Qui en doute ? Il n'y a qu'une seule inégalité, qu'un seul privilège, c'est celui des 400 membres héréditaires de la Chambre des Lords ; les fils aînés de certaines familles ont le privilège de composer la Chambre haute. C'est là sans doute un privilège politique considérable, quoique borné à un très petit nombre ; mais on sait combien, depuis cinquante ans surtout, l'influence de la Chambre haute a diminué, et combien peu de nos jours sa volonté pèse dans la direction des affaires. Ce n'est certainement pas la Chambre des Lords qui gouverne aujourd'hui, et par conséquent, ce n'est pas l'aristocratie. Cette décadence politique de la Chambre des Lords, telle qu'elle

(1) De Franqueville. *Introd.*, p. 7.

est constituée, amènera certainement une réforme dans sa constitution et l'on peut prévoir le jour où l'hérédité disparaîtra comme origine de ses fonctions.

Le privilège de composer la Chambre haute ne soustrait pas ses membres à l'égalité devant la loi. Tous les citoyens en Angleterre, quels que soient leurs titres, peuvent être poursuivis devant les mêmes tribunaux et jugés suivant les mêmes lois. Il est vrai que les pairs ne sont jugés que par la Chambre haute en cas de trahison et de félonie, mais dans ces deux cas seulement. Nos ministres aussi, nos sénateurs et nos conseillers d'État, ne peuvent être jugés que par un tribunal exceptionnel.

Le principe de l'égalité devant l'impôt est absolu. Les taxes locales doivent subvenir à un grand nombre de services qui chez nous sont centralisés; elles sont basées sur le revenu des terres, système essentiellement démocratique.

Il faut ajouter que la classe des grands propriétaires ne possède que le tiers de la propriété foncière. Les deux autres tiers sont partagés entre de petits ou moyens propriétaires qui ont un revenu foncier d'environ 4,000 fr. (1).

En Angleterre comme chez nous, tout citoyen est admissible aux divers emplois publics; il n'y a pas d'exception, même pour l'armée. Mais si tous les citoyens sont égaux devant la loi, les mœurs établissent entre eux de sérieuses inégalités. Il y a même une noblesse héréditaire (*Nobility*), composée des fils aînés des familles dont un membre s'est distingué par des services rendus au pays, comme membre de la Chambre des Communes, comme militaire, comme marin, comme juge, comme savant, comme littérateur, comme industriel, comme agriculteur. La pairie elle-même n'a pas d'autre origine. C'est à peine si on trouve quelques lords dont la pairie remonte au-delà du XVIII^e siècle, dont la famille n'ait pas été anoblie récemment.

Cette noblesse ne possède aucun privilège ni politique, ni

(1) Em. Fisco et van Straëten, p. 45.

civil, mais elle jouit de beaucoup d'influence. On a généralement pour elle le plus grand respect, la plus grande considération.

Il y a dans tout homme un sentiment inné d'admiration et de respect pour tout ce qui est au-dessus de lui ; ce sentiment est universel, quoi qu'il soit souvent comprimé ou même étouffé par un autre sentiment également inné et naturel, l'envie, la jalousie. Mais les sentiments innés dans l'homme se développent ou ne se développent pas, suivant les circonstances.

En Angleterre, c'est le respect qui se développe, parce que la noblesse continue à rendre des services publics, parce qu'elle se dévoue à toutes les charges gratuites, à toutes les initiatives privées utiles à la société.

Il est encore une autre raison pour laquelle le sentiment d'envie ne se développe pas : tout Anglais tient un titre de lord ou de baronnet entre ses mains, comme chaque soldat français portait autrefois un titre de maréchal de France, de prince, ou de comte dans sa giberne. On ne saurait haïr un titre auquel on peut arriver ; on ne saurait haïr un homme dont on peut devenir le pair.

Cette noblesse est loin de constituer toute la classe gouvernante de l'Angleterre ; elle n'est qu'une faible partie de cette nombreuse classe de citoyens actifs dont nous avons fait le dénombrement ; qui gouverne dans la Paroisse, dans l'Union des paroisses, dans le Comté ; qui exerce le pouvoir judiciaire dans le jury ; qui se compose en majeure partie de petits propriétaires, de petits commerçants, de petits fermiers, et qui se montre à la hauteur de sa mission.

« Bien que la majorité des gardiens des pauvres soit composée communément de fermiers et de boutiquiers (*Shopkeepers*), l'inspectorat des pauvres vante très vivement la valeur pratique de l'assemblée formée de tant d'éléments divers, son application et sa direction pratique dans l'administration des affaires difficiles (1). »

(1) Gneist, t. V, p. 72, en note.

L'influence politique de ces nouvelles couches sociales s'est beaucoup augmentée depuis l'abaissement du cens électoral; c'est elle qui imprime de plus en plus à la politique de l'Angleterre son caractère démocratique, caractère qui, chez elle, n'est pas en contradiction avec le caractère aristocratique, car l'Angleterre a su allier l'aristocratie (en prenant ce mot dans son sens étymologique, le gouvernement des meilleurs), avec la démocratie.

En France, le système de gouvernement est bien différent. Vivien l'a décrit dans son ensemble (1) : « Des lois, qui attribuent au gouvernement de l'État une autorité générale, qui lui donnent le droit d'étendre son bras sur les diverses fractions du pays, de se substituer, plus ou moins, aux pouvoirs locaux, de s'interposer dans l'exercice des facultés individuelles; des lois qui soumettent les nations à une direction unique partant du centre et rayonnant jusqu'aux extrémités, voilà ce qui fait la centralisation. »

Ce système a pour conséquence inévitable la création d'une bureaucratie formée d'un nombre immense de fonctionnaires nommés par l'État, rétribués par l'État, révocables par l'État, et qui gèrent tous les intérêts publics à l'exclusion plus ou moins complète des citoyens.

En France, non seulement l'armée, la marine, les affaires étrangères, les finances nécessaires à ces services sont centralisés, mais un grand nombre d'autres services le sont également

Il y a un ministre des travaux publics, et sous ses ordres une vaste administration qui ne se borne pas à exécuter les grands travaux d'intérêt général, mais encore les travaux d'utilité départementale et d'utilité communale, par l'intermédiaire des ingénieurs de l'État, des agents-voyers, des architectes départementaux, tous placés sous les ordres du Préfet.

Le Ministre de la justice a sous ses ordres plusieurs milliers

(1) Vivien *Études administratives*, chapitre 1er.

de magistrats, tous nommés par lui; les juges de paix et les membres de la justice administrative sont révocables par lui; les autres dépendent entièrement de lui pour leur avancement. Le pouvoir judiciaire, ou ce que nous appelons ainsi en France, est tellement lié au pouvoir exécutif que beaucoup d'auteurs en font une branche de l'administration, et cette vue est exacte du moins pour la partie judiciaire dont les membres ne sont pas inamovibles.

Le ministre de l'instruction publique dirige toutes les universités, facultés, lycées, collèges communaux, écoles normales, écoles primaires de la France. Il nomme et révoque tous les proviseurs, directeurs, censeurs, économes, professeurs, instituteurs, institutrices, maîtres repétiteurs; il commande à une immense armée de fonctionnaires de l'État.

L'administration des finances ne se borne pas à percevoir et à ordonnancer les finances de l'État, elle perçoit encore et ordonnance celles des départements et des communes.

L'administration des postes nomme même les facteurs ruraux qui portent les lettres de village en village, de maison en maison.

Le Ministre de l'Intérieur, chargé de la police, ne se borne pas à assurer l'ordre général, il envoie ses agents jusque dans les simples chefs-lieux de canton.

Le Préfet a tous ces fonctionnaires, tous ces agents, sous ses ordres.

Un article de la loi de finances de 1849 avait imposé au gouvernement de publier le dénombrement des emplois rétribués par l'État, par les départements ou par les communes. Il faut remarquer qu'en France, tous les fonctionnaires et employés, même ceux des départements et des communes, sauf de rares exceptions, sont nommés par le gouvernement qui ne laisse aux localités que le droit de les payer. Ce sont donc des fonctionnaires de l'État. Cet article de la loi de 1849 ne put recevoir d'exécution; le gouvernement demanda à en être affranchi, par le motif que la publication ordonnée n'exigerait pas moins de 50 volumes in. 4° de 600

pages chacun, et entraînerait en frais de matériel et de personnel une dépense de 500 mille francs au moins (1).

Depuis cette époque le nombre des fonctionnaires s'est considérablement accru; il n'est pas inférieur à 600 mille; de tous les peuples de l'Europe c'est nous qui en avons le plus grand nombre, proportionnellement à la population; là où nous entretenons 10 fonctionnaires, les Anglais n'en ont qu'un; les Allemands, les Autrichiens, les Belges, les Italiens, les Hollandais n'en ont que 4.

Il a été constaté que les services publics coûtent par habitant : En Suisse 6 fr. 06, — aux États-Unis 8 fr. 08, — en Angleterre 10 fr. 33, — en Hollande 11 fr. 61, — en Autriche 14 fr. 03, — en Belgique 15 fr. 05, — en Prusse 15 fr. 07, — en Italie 19 fr. 75, — et en France 24 fr. 07 (2).

Dans les temps modernes, les besoins de la société vont sans cesse en croissant; il faut plus de routes, plus de sécurité, plus de salubrité, plus d'eau, plus de gaz, plus d'instruction, plus de relations commerciales, etc.

Dupont-White (3) en a conclu que le rôle de l'État doit aller aussi sans cesse en croissant. C'est là une conclusion qui n'est pas contenue dans les prémisses. Sans doute, si une partie des nouvelles exigences de la société n'est pas satisfaite par l'initiative des individus ou par celle des pouvoirs locaux, elle doit l'être par l'État, c'est-à-dire par de nouveaux fonctionnaires de l'État, et dans l'augmentation du nombre de ces fonctionnaires il n'y a pas plus de limite que dans les progrès incessants de bien-être, exigés par la société.

Mais l'Angleterre nous montre que le progrès peut suivre tous les besoins de la société, sans que le rôle de l'État aille en croissant, du moins en ce qui concerne l'administration des services publics.

Nous avons vu quelle était la part des citoyens dans le sys-

(1) Vivien *Etudes administratives* t. I, titre III, chap. I.

(2) *Dictionnaire Larousse*, art. centralisation.

(3) Dupont-White, *L'Individu et l'État.*

tème du self-government. Voyons maintenant quelle est leur part dans le système de la centralisation administrative.

A côté du préfet, agent du pouvoir central, on trouve dans notre département 35 personnes en moyenne, les conseillers généraux, qui délibèrent et qui contrôlent pendant quelques jours tous les six mois ; on voit encore cinq ou six personnes, les membres de la commission départementale, qui délibèrent et qui contrôlent pendant quelques heures chaque mois.

Dans l'arrondissement, à côté du sous-préfet autre agent du pouvoir central, neuf personnes en moyenne, les conseillers d'arrondissement, se réunissent pendant quelques heures deux fois par an, pour émettre des vœux et pour signer des états de répartition de l'impôt sans pouvoir y faire aucun changement.

Avant la loi de 1867, les quinze personnes, qui en moyenne composent les conseils municipaux de nos communes, consacraient quelques heures chaque trimestre à délibérer sans pouvoir prendre de décisions, et à donner des avis ; aujourd'hui, elles ont le droit de régler définitivement un assez grand nombre d'affaires municipales, mais le temps qu'elles peuvent y consacrer est toujours le même.

Comme précédemment, les habitants ne prennent aucune part active à la gestion des affaires de la commune ; ils ne sont jamais consultés directement sur leurs intérêts ; ils se bornent tous les trois ans à voter pour la nomination de nouveaux conseillers municipaux.

Notre maire n'a été longtemps qu'un fonctionnaire gratuit, nommé par le gouvernement parmi les habitants de la commune. Son élection par les conseils municipaux est encore trop récente et trop intermittente pour qu'on puisse la regarder comme définitivement acquise. Le maire seul participe au pouvoir exécutif ; ses adjoints n'ont d'autres pouvoirs que ceux qu'il veut bien leur déléguer. Ce que nous possédons en France de self-government est concentré en sa personne ; ce n'est pas assez. Le gouvernement du pays par le pays ne peut

pas être le gouvernement de tous par un seul, même dans la commune. Depuis cinquante ans, des citoyens élus ont été admis à délibérer sur les affaires locales et même à prendre des décisions, mais le nombre de ceux qui prennent part à l'action administrative est resté le même : il y en a 37,000, c'est-à-dire un par commune.

Nous avons vu qu'en Angleterre le chiffre des citoyens actifs atteint 244,000, sur une population de 20 millions d'habitants ; pour rester dans la même proportion, la France devrait en avoir 442,000.

Le déficit des citoyens actifs est comblé dans le système de la centralisation par une aristocratie bureaucratique dont les membres se croient, et sont en effet, au-dessus des citoyens. L'article 351 de la Constitution de l'An III s'exprimait en ces termes : « Il n'existe entre les citoyens d'autre supériorité que celle des fonctionnaires publics. » Dans ce système, le fonctionnaire est en effet supérieur au citoyen ; le premier doit commander et le second doit obéir ; le fonctionnaire n'est pas le serviteur de ceux qui le paient, il en est le tuteur et le maître.

On arrive à cette étonnante conclusion par un raisonnement bien simple : l'État est supérieur à l'individu, puisque l'État est le représentant de la volonté de tous ; or, l'État est représenté par le gouvernement, qui délègue une partie de son autorité aux fonctionnaires qu'il nomme. Donc, les fonctionnaires, représentants d'une partie de l'autorité de l'État, sont supérieurs aux citoyens. Chaque citoyen français a 600,000 supérieurs chargés de le gouverner et de le gourmander au besoin.

Le système bureaucratique et le self-government sont des systèmes parfaitement logiques dans toutes leurs parties. Le self-government est complété par la responsabilité de tous ceux qui prennent part à l'administration, et par une justice administrative que rend le pays lui-même.

Le gouvernement bureaucratique ne peut supporter qu'une justice administrative dont les membres sont nommés par lui et révocables par lui. Il se sent responsable des actes accom-

plis par les fonctionnaires qu'il a nommés ; il comprend que leurs fautes rejaillissent sur lui et naturellement il cherche à les cacher ou à les pallier.

Ce n'est pas pour lui une simple question d'amour-propre, c'est aussi une question d'intérêt politique. Les attaques contre les fonctionnaires de l'État ne sont souvent que des attaques déguisées contre le gouvernement lui-même, pour le déshonorer d'abord et ensuite pour le désorganiser et amener sa chute. La tenacité avec laquelle nos gouvernements ont défendu l'article 75 de la Constitution de l'An VIII est logique. Sans cet article, les partis hostiles n'auraient pas manqué de faire du fonctionnaire une tête de turc sur laquelle ils auraient satisfait leur haine contre le gouvernement.

L'article 75 a été abrogé en 1870, mais la situation est restée la même, on peut même dire qu'elle a empiré. Autrefois, un fonctionnaire pouvait être poursuivi avec l'autorisation du conseil d'État, corps composé d'hommes auxquels leur valeur personnelle et la tradition donnent une certaine indépendance. Aujourd'hui, la poursuite ne peut être intentée que par un procureur révocable à volonté.

Dans le système bureaucratique, il n'est pas permis aux tribunaux ordinaires de juger les litiges qui naissent à propos de l'administration par l'État ; ce serait mettre en présence deux grands pouvoirs politiques dont l'un, par suite de son inamovibilité et de nos révolutions successives, peut être l'adversaire de l'autre. Le pouvoir judiciaire aurait la suprématie, même sur le pouvoir législatif dont les administrations centrales sont les déléguées par l'intermédiaire des ministres. Il est facile de comprendre à quel désordre on arriverait.

Mais alors, les citoyens sont exposés de tous côtés à l'arbitraire sans pouvoir se défendre ; arbitraire des fonctionnaires excités par un excès de zèle ou par un mauvais vouloir ; arbitraire des gouvernements qui se sentent irresponsables et qui savent qu'ils peuvent prendre toutes les mesures illégales qu'ils trouvent bon, sans avoir à en rendre compte ailleurs que devant des tribunaux dont les membres sont nommés par eux,

sont révocables par eux, ou devant un parlement dont la majorité a formé le ministère et qui est le plus ordinairement disposé à en approuver tous les actes.

Des ministres couvrant par un vote du parlement les illégalités qu'ils ont pu commettre et cherchant à cacher les actes arbitraires de 600,000 fonctionnaires; voilà ce que, depuis soixante ans, nous appelons un gouvernement libre et représentatif. C'est ainsi qu'on peut être soumis à l'arbitraire, tout en possédant les formes de la liberté.

La centralisation administrative place les peuples dans une impasse; ils doivent choisir entre le régime de l'arbitraire ou la désorganisation du gouvernement.

Dans le système du self-government, le plus grand nombre des fonctionnaires sont au service des pouvoirs locaux qui les nomment; le gouvernement n'a aucun intérêt propre à cacher leurs fautes; il peut, sans inconvénient pour lui, les laisser accuser devant les tribunaux ordinaires. Sa fonction de contrôle général, sa mission de veiller à l'exécution des lois l'invite au contraire à découvrir et à réprimer tous les actes qui violent la loi, et à défaut des citoyens, il sera le premier à demander qu'on les poursuive. La justice administrative, même si les membres en sont nommés par l'État, change alors de caractère. Elle n'est plus juge et partie; elle se trouve dans les meilleures conditions d'impartialité.

Le gouvernement dans lequel une hiérarchie de fonctionnaires remplace les citoyens dans l'administration du pays peut être désigné par deux noms différents, *Césarisme* ou *Bureaucratie*, suivant qu'on voudra rappeler le principe qui l'anime ou le moyen dont il se sert. Le mot Césarisme, emprunté au nom de ceux qui ont créé cette forme de gouvernement, indique le principe d'où il part: une autorité centrale dont la base peut varier (hérédité, plébiscite, majorité parlementaire, coup d'État) gouverne et administre la nation au lieu et place des citoyens. Le Césarisme a pour condition, pour moyen d'exécution, une Bureaucratie qui exécute tous

les ordres de l'autorité centrale. Ainsi le mot Bureaucratie indique le moyen dont se sert le Césarisme, le moyen dont il ne peut se passer, la condition nécessaire de son existence.

Nous combattons le Césarisme et la Bureaucratie, mais non la centralisation.

Le mot self-government nous paraît préférable au mot décentralisation, car celui-ci tend à faire croire que l'on veut détruire toute centralisation, c'est-à-dire l'unité du pays. Nous sommes forcé d'emprunter un mot à l'Angleterre; quand nous aurons la chose, nous aurons aussi le mot.

---

# TROISIÈME PARTIE

## RÉFORME DE NOTRE ORGANISATION MUNICIPALE & DÉPARTEMENTALE

# TROISIÈME PARTIE

## RÉFORME DE NOTRE ORGANISATION MUNICIPALE & DÉPARTEMENTALE

## CHAPITRE PREMIER

### MOTIFS DE RÉFORME DE NOS INSTITUTIONS LOCALES

Les deux types de gouvernement dont la France et l'Angleterre offrent les modèles, la Bureaucratie et le Self-government, ne sont réalisés d'une manière absolue chez aucun peuple. En Angleterre, il y a une part de centralisation et en France une part de self-government ; mais, en Angleterre la règle est le self-government ; en France la règle est la bureaucratie.

Il suffit que le caractère dominateur de chacun de ces deux types soit nettement accentué, pour qu'il en résulte une influence différente sur le développement politique des peuples, sur leur tempérament et sur toutes les qualités qui rendent les hommes aptes à vivre en société.

Ce ne sont pas les institutions placées au sommet d'une constitution qui influent de la manière la plus considérable sur le développement des qualités sociales ; elles fonctionnent trop loin de la masse des hommes. Celles qui exercent une action considérable, ce sont bien plutôt les institutions qui règlent les intérêts les plus proches de chacun ; celles qui agissent chaque jour, chaque heure, sur tous les citoyens, sur

les petits comme sur les grands, sur les ignorants comme sur les savants; ce sont les institutions locales.

Nous examinerons l'influence des libertés locales sur :

1° La capacité politique ;
2° Le respect de l'autorité ;
3° Le patriotisme et le dévouement à l'intérêt public ;
4° L'harmonie sociale ;
5° Le gouvernement parlementaire ;
6° Le progrès politique et la civilisation.

## § 1. — *Influence des institutions locales sur la capacité politique d'un peuple.*

« Les institutions communales, a dit Tocqueville (1), sont à la liberté ce que les écoles primaires sont à la science, elles la mettent à la portée du peuple, elles lui en font goûter l'usage paisible et l'habituent à s'en servir. »

Un homme qui avait mal lu Tocqueville, parce qu'il avait un système opposé à soutenir, a protesté contre cette remarque profonde; il écrit (2) : « On ne me persuadera jamais que les petites affaires enseignent les grandes ; loin de là, elles en rendent leur homme incapable, créent chez lui une habitude de vues, de sentiments à leur image, à leur taille..... L'esprit formé à cette école ne sera jamais celui d'un homme d'État. »

C'est comme si on soutenait que l'homme qui a passé par l'école primaire est condamné à rester au niveau intellectuel qu'on y trouve. La science que l'on acquiert dans l'administration des intérêts de la commune, ne suffit pas certes pour gouverner le monde, ni même pour gouverner une nation; mais elle suffit à la majorité des hommes et elle est néces-

(1) *De la démocratie en Amérique*, chapitre V, Du système communal.

(2) Dupont White. *La liberté politique*.

saire à tous pour asseoir l'éducation politique de tous sur l'expérience, principalement dans un pays où il ne manque pas de Phaëtons présomptueux qui, sous prétexte de nous faire planer dans les hauteurs de la politique, veulent nous élever dans les régions où l'on brûle et d'où une chute terrible est inévitable.

Au fond, les affaires de l'État ne sont que celles de la commune agrandie ; il s'agit toujours de routes, de travaux publics, de police, de finances ; il s'agit toujours de manier des hommes, de concilier des intérêts ; les mêmes sentiments, les mêmes passions, les mêmes intérêts s'agitent dans la commune comme dans l'État, et par conséquent on peut y apprendre et y pratiquer les mêmes vertus sociales, y développer les mêmes facultés politiques.

Tocqueville avait répondu d'avance : « L'habitant de la nouvelle Angleterre s'attache à sa commune, parce qu'elle est forte et indépendante ; il s'y intéresse, parce qu'il concourt à la diriger. Dans cette sphère bornée, qui est à sa portée, il essaie de gouverner la société, il s'habitue aux formes sans lesquelles la liberté ne procède que par révolutions ; il se pénètre de leur esprit, prend goût à l'ordre, comprend l'harmonie des pouvoirs, rassemble enfin des idées claires et pratiques sur la nature de ses devoirs et sur l'étendue de ses droits (1). »

On a compris la nécessité d'élever le niveau intellectuel du suffrage universel par la diffusion de l'instruction primaire. Mais croit-on qu'il suffise d'apprendre à lire et à écrire, un peu d'histoire et de géographie, pour savoir se conduire en politique ? Est-ce en déposant un bulletin de vote tous les trois ou quatre ans que le suffrage universel achèvera son éducation ? Non ; mais alors il sera réduit à recourir aux livres et aux journaux. Comment, en l'absence d'une connaissance pratique des choses et des hommes, en l'absence d'un criterium que lui fournirait l'administration des intérêts locaux, pourra-t-il distinguer

(1) Tocqueville. *Ibidem*.

les doctrines fausses de celles qui sont vraies ? Comment pourra-t-il reconnaître les politiciens ignorants et ambitieux des hommes dévoués au bien public ? Une instruction qui se réduit à la théorie lui sera plus nuisible qu'utile.

L'administration des intérêts locaux par le plus grand nombre possible de citoyens est une condition encore plus nécessaire à l'éducation politique du suffrage universel que l'instruction primaire elle-même. « A Londres, dans les assem-
» blées paroissiales, cinquante mille personnes au moins pren-
» nent part comme membres délibérants ou comme fonction-
» naires paroissiaux à la gestion des affaires locales. A Paris,
» 80 personnes seulement vaquent à ces services et tout le
» reste de la population y reste étranger (1). » Plus une population, qui ne participe pas à la vie administrative, a reçu une instruction théorique développée, plus elle a l'esprit vif et plus elle est accessible aux idées utopiques, c'est-à-dire à celles qui ne tiennent compte dans la marche du progrès, ni des habitudes, ni des mœurs, ni des intérêts acquis, ni du temps nécessaire à la transformation de toutes choses; plus elle a confiance pour la guider dans les hommes qui la conduiraient aux abîmes.

En 1872, M. Gladstone disait, en repoussant un projet de loi qui tendait à accroître, en Angleterre, les pouvoirs de l'État: « Plus les années s'accumulent sur moi, plus j'attache
» d'importance aux institutions locales. C'est par elles que
» nous acquérons l'intelligence, le jugement, l'expérience po-
» litique, que nous nous rendons aptes à la liberté. »

Devant ce résultat du Self-government de rendre une nation apte à la liberté; devant ce résultat du système bureaucratique de rendre une nation inapte à la vie politique, il est d'une importance secondaire que certains maires, que certains Conseils municipaux gèrent plus ou moins habilement les affaires de leurs communes. Lorsque les habitants seront

(1) Leroy-Beaulieu. *L'administration locale en France et en Angleterre*, p. 400.

appelés à discuter réellement leurs intérêts, lorsque leurs mandataires seront responsables, l'éducation politique des uns et des autres ne se fera pas longtemps attendre.

D'ailleurs, et nous ne saurions trop le répéter, parce que les partisans de la centralisation administrative ne cessent pas de répéter que les décentralisateurs veulent donner aux communes le droit de s'administrer à leur fantaisie; nous ne saurions trop répéter que l'État doit exercer un sévère contrôle sur toute l'administration locale, qu'il doit rappeler à l'observation des lois ceux qui s'en écartent. Il dépend donc des législateurs et du pouvoir exécutif d'empêcher les pouvoirs locaux de compromettre les intérêts des communes, même dans le système du Self-government.

Les libertés locales ne sont pas seulement nécessaires à l'éducation du suffrage universel; elles sont tout aussi indispensables à ceux qui font de la science politique l'occupation et l'étude de toute leur vie, à ceux qui tiennent les rênes du gouvernement. Sous le régime de la bureaucratie, la théorie et la pratique restent nécessairement séparées; elles ne peuvent se prêter un mutuel secours. « Tandis qu'en Angleterre, ceux qui écrivaient sur le gouvernement et ceux qui gouvernaient étaient mêlés; les uns introduisant des idées nouvelles dans la pratique, les autres redressant et circonscrivant les théories à l'aide des faits; — en France, le monde politique resta comme divisé en deux provinces, séparées et sans commerce entre elles. Dans la première, on administrait; dans la seconde, on établissait des principes abstraits, sur lesquels toute administration devait se fonder. Ici, on prenait les mesures que la routine indiquait; là, on proclamait les lois générales, sans jamais songer au moyen de les appliquer (1). »

Depuis cent ans, nous avons conquis le droit de parler et d'écrire, mais non le droit d'agir; la théorie n'a pas cessé de rester séparée de la pratique. Nous avons un parlement où l'on discute les lois et leurs principes, mais nos hommes poli-

(1) Tocqueville. *Ancien régime*, p. 244.

tiques restent trop souvent dans la théorie pure. Ce sont des avocats, des médecins, des propriétaires-fonciers, des commerçants, des industriels, des journalistes, des écrivains parmi lesquels un bien petit nombre ont pris part à l'administration active avant d'entrer au parlement. Il y a donc toujours, comme avant 89, d'un côté ceux qui établissent les principes, et de l'autre les fonctionnaires, ceux qui administrent; on peut toujours se demander où les premiers pourraient puiser l'expérience nécessaire aux législateurs et où les seconds pourraient prendre l'esprit de liberté qui est indispensable aux nations modernes.

En Angleterre, la plupart des hommes politiques, avant d'arriver au parlement, ont pris une part active à l'administration du pays, dans les nombreuses fonctions locales qui constituent le self-government. C'est ce qui explique l'esprit pratique de la nation anglaise et de son parlement.

Chez nous, on trouve un esprit bien différent; on prétend résoudre les questions politiques avec la logique pure, on veut couper et briser les difficultés au lieu de les dénouer une à une. Ce système s'appelle le radicalisme. Ce n'est pas celui d'un seul parti, comme on le croit volontiers; c'est celui que la centralisation cultive et développe au sein de notre nation tout entière, depuis un graud nombre de générations. On a soutenu qu'il nous est naturel, qu'il est le produit de notre tempérament et qu'il nous suivra jusqu'à la consommation des siècles. L'explication des faits de l'histoire par la race et par le tempérament est une explication dont on abuse en France; elle prouve que l'on ignore les véritables causes des faits.

Ce n'est pas seulement la théorie pure qui s'est introduite dans notre politique, c'est aussi la métaphysique; il est facile de se rendre compte de la voie qu'elle a prise et d'expliquer pourquoi les peuples qui ont le self-government en sont préservés. Dans le self-government, l'individu a de nombreuses charges, de nombreux devoirs sociaux à remplir; il a constamment présent à l'esprit qu'il vit en société et qu'il ne peut attendre la satisfaction de ses intérêts que de l'effort collectif, que

de la réalisation du bonheur commun. Si ce point de vue était le seul, l'individu disparaîtrait dans la société ; il serait réduit à cet état rêvé par J.-J. Rousseau, dans lequel les associés ont fait aliénation totale de leurs droits.

Mais tout devoir social accompli s'accompagne d'un droit qui lui est corrélatif, qui en est la conséquence. L'individu qui supporte une charge publique a le droit de vérifier si on ne lui impose pas une charge plus lourde qu'aux autres ; de s'informer si son travail n'est pas détourné de la destination qu'il doit avoir et qui est le bien public.

Le devoir engendre donc le droit ; à chaque devoir accompli correspond un droit, et plus l'individu en société remplit de devoirs, plus il a de droits. Mais ces droits et ces devoirs ne sont pas des abstractions, ce sont des réalités pratiquées chaque jour par les citoyens.

Ces notions prennent un aspect bien différent dans les pays soumis au régime bureaucratique ; la théorie de Rousseau sur les droits naturels s'y produit naturellement. On n'y est pas conduit à la notion du droit par celle du devoir ; les droits que l'homme possède ne découlent pas de l'état social, et comme cependant l'homme ne peut vivre sans droits, on les fait découler de l'état de nature ; ils deviennent inhérents à l'être abstrait qu'on appelle homme et sont comme lui de pures abstractions. On voit comment J.-J. Rousseau, qui vivait à une époque où les charges publiques ne produisaient plus de droits pour les citoyens, a été conduit à introduire la métaphysique dans la politique. La faute en est à ceux qui ont supprimé nos libertés nationales et qui ont faussé la notion du droit en lui enlevant son fondement réel.

Depuis cette époque, si nous n'avons pas été toujours soumis au même despotisme, nous avons été soumis au même régime bureaucratique ; nous avons continué à ne pas remplir de charges publiques, et logiquement nous avons continué à réclamer ces droits de nature qui sont destructifs de l'état de société lui-même.

Quand on part du devoir et qu'on en fait dériver le droit,

quand on subordonne le droit au devoir, on arrive à l'ordre et à la liberté ; à l'ordre, parce qu'on part du devoir ; à la liberté, parce que chaque devoir accompli engendre un droit, et qu'alors, il n'y a jamais de danger que le devoir devienne oppressif. Quand on essaie, au contraire, de faire dériver le devoir du droit que l'homme possède à l'état de nature, on ne peut arriver qu'à la notion du devoir auquel l'homme est soumis à l'état de nature, à la notion d'un devoir personnel, égoïste, anti-social, comme le droit dont il dérive.

On entend souvent dire : on parle trop des droits en France et pas assez des devoirs. Rien de plus vrai, mais c'est en vain qu'on parlera aux hommes de devoirs qui ne correspondront pas à des droits ; c'est en vain qu'on essaiera de leur persuader qu'ils ont le devoir d'obéir, s'ils n'ont jamais le droit de commander.

Faire dériver le devoir de l'homme en société du droit de l'homme à l'état de nature, c'est contradictoire ; aussi, depuis cent ans, essayons-nous vainement de construire une société sur cette base.

Voilà la véritable origine de notre politique théorique et intransigeante. Le jour où nous reprendrons la gestion directe de nos affaires, ce jour-là, le radicalisme et l'intransigeance disparaîtront de nos esprits. Notre amour de la logique se tempèrera par la pratique des affaires, et la nation française aura remplacé un défaut par une qualité.

## § 2. — *Influence des institutions locales sur le respect de l'autorité.*

Les Anglais ont, dit-on, le respect de l'autorité ; nous le croyons volontiers, car depuis le Vestry de la paroisse jusqu'au Parlement, l'autorité, c'est eux.

Dans le self-government, tous les citoyens exercent une part de pouvoir administratif, c'est-à-dire une part de l'auto-

rité ; tout homme qui exerce l'autorité, dans une si petite mesure que ce soit, apprend à respecter l'autorité, puisqu'il ne fait alors que se respecter lui-même. En Angleterre, c'est en commandant qu'on apprend à obéir.

En France, on soutient que c'est en obéissant qu'on apprend à commander, et à respecter l'autorité. Notre histoire prouve combien cette maxime est fausse. L'obéissance, comme principe de gouvernement, n'apprend que la révolte et l'insurrection.

Dans le self-government, il y a fusion entre l'État et les citoyens, entre l'autorité et la liberté, entre le devoir et le droit; il ne saurait donc y avoir d'antagonisme.

Le régime bureaucratique, au contraire, divise une nation en deux parties : en gouvernants et en gouvernés ; il y a d'un côté ceux qui exercent l'autorité et de l'autre ceux qui doivent obéir ; il y a d'un côté un vaste corps vivant d'une vie propre, voulant, décidant, gouvernant, non sans doute d'une manière aussi arbitraire que sous Louis XIV, mais gouvernant et administrant presque autant; il y a d'un autre côté des citoyens isolés, désarmés, sans force, sans autorité et soumis à la tutelle dans presque tous les actes de la vie publique.

L'État, remplissant seul les charges publiques, a seul des droits. Le devoir et le droit se séparent ; le devoir est dans l'individu, le droit est dans l'État. Les citoyens passent à l'état de sujets, ce dont ils s'aperçoivent quand ils ont quelque rapport avec une administration publique. Les citoyens apprennent sous ce régime, ou la servilité vis-à-vis d'un pouvoir qui dispose de toutes les faveurs, ou l'esprit de révolte contre un pouvoir qui les annule et qui les froisse.

L'État, chargé d'une tâche sous laquelle il ne peut manquer de succomber, endosse la responsabilité de toutes les fautes, de tous les excès de pouvoir commis par ses innombrables agents. Au bout de quelque temps, il se forme une immense armée composée de tous ceux que le gouvernement a mécontentés; de tous ceux qui croient faire preuve d'esprit en

critiquant une politique qui pour eux n'est qu'une pièce de théâtre dont ils sont les simples spectateurs ; de ceux qui n'ont pas trouvé à dépenser leur activité politique et qui ont été condamnés à la nullité. Le gouvernement étant chargé de tout, c'est sur lui que retombe la responsabilité de toutes choses. L'esprit public est tellement préparé à tout attendre de lui et si mal disposé à son égard, que les critiques les plus absurdes trouvent de l'écho. On lui reproche jusqu'aux intempéries des saisons.

En France, plus un gouvernement a duré, plus il s'est fait d'ennemis et alors plus il est près de sa chute. Cette conséquence est fatale et son absurdité même prouve la fausseté du régime qui nous gouverne.

En Angleterre, les citoyens ne peuvent s'en prendre qu'à eux-mêmes si les affaires sont mal administrées, puisque ce sont eux qui les administrent ; si un citoyen chargé d'un service public fait des fautes, viole la loi, commet un excès de pouvoir, personne n'aura l'idée de s'en prendre au gouvernement. L'esprit d'hostilité contre l'autorité supérieure ne peut se produire, au moins d'une manière générale et dangereuse.

Dans l'antagonisme que le régime bureaucratique fait naître entre l'autorité et les citoyens, les libertés politiques se changent en armes de destruction ; non seulement leur esprit devient révolutionnaire, mais elles sont réduites à leurs parties les plus dangereuses. Les libertés de la presse et de réunion sont des libertés à la portée de tous les caractères aigris, de tous les cerveaux mal équilibrés comme il en existe un grand nombre dans une société, où l'expérience ne vient pas arrêter les divagations de l'esprit. Dans ces conditions, leur malfaisance n'est surpassée que par l'impossibilité de s'en passer.

En Angleterre, les libertés de la presse et de réunion sont accompagnées des libertés locales, de celles qui peuvent toujours être facilement rappelées à la légalité, qui, se confondant avec l'exercice même de l'autorité, répandent le respect de l'autorité dans tous les esprits et forcent par

conséquent les libertés de la presse et de réunion elles-mêmes au calme et à la modération.

C'est dans la différence de régime politique et non dans la différence de race et de tempérament, qu'il faut chercher la cause du respect des Anglais pour l'autorité. C'est là aussi qu'il faut chercher la cause de l'esprit révolutionnaire que l'on trouve en France.

On peut même soutenir, par d'excellents arguments, que naturellement les Français sont beaucoup plus faciles à gouverner que les Anglais. Nous avons supporté pendant deux cents ans un gouvernement qui supprimait toutes nos libertés, toutes nos institutions nationales; il a fallu que le désastre de nos finances, que l'impossibilité de marcher plus loin, forçât le gouvernement lui-même à consulter la nation.

Les Anglais ont fait une révolution après une interruption de onze ans dans la convocation de leur parlement. Leur histoire n'est qu'une longue suite de révoltes, de révolutions, de dépositions et de meurtres de rois; jusqu'au jour où les citoyens, s'emparant du pouvoir à tous les degrés, ont fait cesser tout antagonisme entre eux et le gouvernement.

Il en sera de même en France le jour où nous introduirons le self-government à la place de la bureaucratie, le jour où l'autorité, ce sera nous. « Tous nos gouvernements se sont épuisés jusqu'à ce jour en efforts persévérants pour accroître leur puissance et par cela même leur responsabilité. Le premier gouvernement qui, en France, suivra une marche opposée et qui emploiera tout ce qu'il possédera d'influence et d'énergie à diminuer son pouvoir et à forcer les citoyens à prendre leur part dans le gouvernement, leur part dans la responsabilité, fera preuve non seulement d'un libéralisme éclairé, mais montrera encore un grand sens politique, car il aura trouvé le vrai secret de durer (1). »

Il semble qu'une réforme pouvant amener un résultat aussi désirable ne devrait pas rencontrer d'opposition; au moins de la

(1) Odilon Barrot. *De la centralisation*, p. 161,

part des gouvernements, mais Tocqueville a fait remarquer que « la plupart de ceux qui, en France, parlent contre la centralisation, ne veulent point au fond la détruire; les uns, parce qu'ils tiennent le pouvoir, les autres, parce qu'ils comptent le posséder. » Les libertés locales sont compatibles avec le pouvoir absolu; qu'importe à l'empereur de Russie que telle ville et tel village nomme les autorités chargées d'administrer les intérêts locaux; qu'elles puissent, sans autorisation préalable, élargir leurs rues ou construire des routes? Sous le despotisme, l'effet des libertés locales s'arrête aux limites de la ville ou du village; il peut être comparé à l'effet d'un caillou tombant dans une petite mare d'eau; les ondes qu'il produit s'arrêtent nécessairement aux bords. Mais il n'en est pas de même dans le gouvernement parlementaire; ici, les libertés locales ne bornent pas leur effet à la petite sphère des intérêts de la commune, elles donnent une influence électorale à tous ceux qui exercent une part d'autorité dans l'administration; cette influence se fait sentir jusqu'au sommet même de l'édifice politique. De fortes libertés locales sont incompatibles non seulement avec le gouvernement personnel d'un homme, mais avec le gouvernement d'un parti; incompatibles avec cette doctrine du gouvernement par en haut, que tous les partis arrivés au pouvoir essaient de pratiquer, quoique l'expérience ait montré qu'il ne produit que la haine de l'autorité.

## § 3. — *Influence des libertés locales sur le patriotisme et sur le dévouement aux intérêts publics.*

Ce n'est pas en enseignant à des citoyens qui, pour la plupart, savent à peine lire et écrire, les doctrines de Platon sur la vertu, sur le devoir, sur l'amour de la patrie, ce n'est pas en faisant étudier ces belles choses dans les écoles qu'on peut les faire pénétrer dans le cœur d'une nation. Tout peu-

ple chez lequel la vie locale n'est pas développée avec intensité, est condamné à l'égoïsme.

C'est dans la famille que doit commencer l'éducation politique ; c'est là que l'enfant et l'homme aussi doivent apprendre qu'il y a des intérêts au-dessus des intérêts individuels, qu'il existe une solidarité entre les êtres humains, que l'affection peut les rapprocher, enfin qu'il y a une responsabilité morale pour celui qui ne remplit pas ses devoirs.

Mais le sentiment de solidarité qui unit les membres de la famille, quand il est réduit à ses seules forces, n'est qu'un égoïsme collectif. C'est dans la commune que ce sentiment s'élargit ; c'est dans la commune que l'intérêt particulier commence à devenir l'intérêt général. Le chemin qui dessert les champs et les habitations, l'impôt nécessaire pour créer ce chemin et pour l'entretenir, pour organiser la police qui doit protéger les biens et les personnes, font comprendre à tous les devoirs sociaux.

C'est dans la commune, qui renferme sa famille, ses parents, ses amis, qui a vu les joies de son enfance, de sa jeunesse, qui garde ses souvenirs, que l'homme sent d'abord battre son cœur pour un sentiment plus large que l'égoïsme personnel et familial. Il éprouve alors le désir de défendre cette commune qui l'a vu naître, mais il sent aussi qu'il ne peut trouver de secours que par le lien qui le rattache aux autres parties du pays. Il comprend qu'il existe une patrie dont, pour lui, la commune est le centre.

Quand il aura touché du doigt les idées qui élèvent l'homme au-dessus de l'égoïsme, quand il aura reconnu la solidarité qui relie les intérêts sociaux à ses propres intérêts, alors il vous écoutera quand vous lui parlerez d'intérêts publics, de devoirs à remplir, de lois à respecter et de patrie à défendre.

« Ce que j'admire le plus en Amérique, ce ne sont pas les effets administratifs de la décentralisation, ce sont ses effets politiques. Aux États-Unis, la patrie se fait sentir partout, elle est un objet de sollicitude depuis le village jusqu'à l'Union en-

tière. L'habitant s'attache à chacun des intérêts de son pays comme aux siens mêmes, il se glorifie de la gloire de la nation; dans les succès qu'elle obtient, il croit reconnaître son propre ouvrage et il s'en élève. Il a pour sa patrie un sentiment analogue à celui qu'on éprouve pour sa famille et c'est encore par une sorte d'égoïsme qu'il s'intéresse à l'État (1). »

Dans l'éducation sociale il y a donc une série de causes, une série de facteurs : l'individu, la famille, la commune, la province et la nation. Supprimez ou affaiblissez un des anneaux de cette chaîne et vous rompez ou vous affaiblissez le sentiment de solidarité qui relie l'individu à la société; vous détruisez l'énergie de toutes les vertus sociales. Un patriotisme, un dévouement qui s'appliquent directement, sans intermédiaire, à un pays de 36 millions d'âmes ne sont pour la majorité des hommes, que de vains mots; à force de se dilater ces sentiments s'évaporent.

C'est dans la paroisse que les Anglais ont appris cette maxime : *Public business is private business of every man;* les affaires publiques sont les affaires privées de chaque homme. Chez nous les affaires publiques ne sont le plus souvent que les affaires du gouvernement, la chaîne qui relie l'individu à la nation est rompue et nous retombons dans l'égoïsme de l'état de nature.

La centralisation administrative produit les mêmes effets que le despotisme; comme lui, en supprimant l'occasion de se dévouer à la chose publique, elle jette une nation dans l'activité exclusive des affaires et des jouissances matérielles.

Chez nous l'honnête homme c'est celui qui s'occupe de ses propres affaires, qui laisse la politique aux ambitieux, aux intrigants, à ceux qui recherchent la popularité; c'est celui qui dans les moments de crise s'accroupit dans un coin pour laisser passer l'orage. Ainsi ceux qui s'occuperaient de politique sans arrière-pensée d'ambition personnelle, laissent la place à

(1) Tocqueville. *Démocratie en Amérique*, t. I. *Des effets politiques de la décentralisation administrative aux Etats-Unis.*

ceux qui font de la politique un marche-pied pour s'élever aux honneurs et aux fonctions lucratives; ainsi le désintéressement devient de l'indifférence et une vertu devient un vice.

Dans un tel état d'esprit, toute charge publique est accablante, paraît insupportable; on tend à s'en débarrasser sur un fonctionnaire, et par un cercle vicieux la centralisation produit le désir d'une centralisation plus grande encore. La fonction de juré qui devrait être l'une des plus importantes de la vie politique, qui devrait être considérée comme l'exercice du pouvoir judiciaire lui-même, apparaît comme le simple accessoire d'une magistrature à laquelle elle est subordonnée, comme une charge sans utilité et dont on ferait mieux de débarrasser les citoyens en la rejetant sur cette magistrature dont la fonction même est de rendre la justice.

Le jour où la masse des citoyens aura une part d'autorité dans la commune, dans le canton, dans le département, ce jour-là seulement nous comprendrons que l'action politique nous intéresse; nous y trouverons le développement de nos facultés sociales, de notre dignité de citoyen; nous prendrons goût à la vie publique et nous réclamerons avec empressement l'exercice de charges qui seront la source de notre autorité et de nos droits.

Ce n'est pas seulement sur la morale sociale qu'influent diversement le régime de la bureaucratie et celui du self-government, c'est encore sur la morale privée, et comme cette morale privée réagit sur la morale sociale, nous devons montrer l'influence qu'elle reçoit de l'organisation locale.

Le développement de l'industrie mécanique, le développement des voies de communications, principalement des chemins de fer, ont produit une véritable révolution chez toutes les nations modernes; cette révolution tend à les ramener à l'état nomade. Les campagnes se dépeuplent au profit des grandes villes; des populations entières d'ouvriers émigrent dans les centres où de forts salaires les attirent; ce mouvement s'accélère de lui-même; plus les grandes villes s'accroissent, plus elles

offrent de débouchés à l'activité individuelle, et plus elles tendent à s'accroître.

Ce mouvement de la population produit les effets les plus fâcheux sur la moralité privée.

Dans la grande ville l'individu est pour ainsi dire isolé, caché au milieu de la foule; il vit comme il veut, bien ou mal, sans avoir à craindre la flétrissure de l'opinion publique ou sans qu'il puisse goûter son estime. La conscience n'est en grande partie qu'un écho; quand nous faisons mal, l'opinion publique résonne en nous et rend un son qui s'appelle la honte; quand nous faisons bien, elle s'élève aussi dans notre cœur pour nous féliciter et nous encourager. Dans les grandes villes cette conscience publique tend à s'affaiblir ou même à disparaître.

C'est le contraire dans la commune; tout le monde s'y connaît; toutes les actions se passent comme sur la place publique, on les fait sous l'œil du voisin, sous l'œil de tous les habitants; elles sont connues de tous, jugées par tous, et chacun sent qu'une action mauvaise sera condamnée sévèrement.

Il y a donc un puissant intérêt moral et social à mettre obstacle au dépeuplement des communes rurales au profit des grandes villes. Le seul moyen d'y arriver est d'attacher l'homme à son clocher par un large développement de la vie locale.

Dans la paroisse anglaise, tous ceux qui paient les taxes peuvent jouer un rôle, peuvent y acquérir considération et honneurs, en remplissant les charges publiques. Les propriétaires du sol passent toute l'année à la campagne; ils trouvent une occupation et un intérêt dans l'administration des affaires de la paroisse ou du comté; ils y sont entourés de l'estime publique. Beaucoup sont de l'avis de César, qu'il vaut mieux être le premier dans son village que le second à Rome. Ils s'occupent d'agriculture, d'améliorations agricoles; l'argent qu'ils dépensent active le travail dans la paroisse, diminue le besoin de la quitter pour trouver ailleurs un travail rémunérateur. Celui qui l'a quittée pour chercher fortune tend à y revenir,

ne fut-ce que pour montrer sa nouvelle richesse et pour s'y créer une situation honorifique.

Le self-government tend donc à augmenter ou du moins à maintenir la richesse dans la commune rurale et par conséquent à y retenir la population.

Dans la commune française la vie est absente ; un maire suffit à toute l'administration, le lien politique n'y existe pas ; rien n'y attache les habitants, rien ne sollicite à y revenir ceux qui s'en sont éloignés.

La classe des propriétaires, comme au XVIIIe siècle, déserte la campagne où ne la retient ni l'intérêt qu'elle pourrait trouver dans l'exercice des charges publiques, ni la considération qu'elle pourrait en retirer. Elle va dépenser dans les villes l'argent qui devrait rester dans la commune ; le travail diminue, l'ouvrier part et les campagnes manquent de bras; mais comme l'agriculture ne peut payer les salaires élevés qu'on lui demande, elle se transforme, elle remplace la culture des céréales par l'élevage des bestiaux, métier dans lequel il suffit les trois quarts de l'année de regarder l'herbe pousser et les animaux la manger; et c'est ainsi que certains départements de la Normandie voient leur population diminuer de milliers d'habitants chaque année; c'est par ce moyen que se produisirent les *latifundia* de l'Italie et des provinces sous les Césars romains.

Par une conséquence fatale, les grandes villes et surtout Paris absorbent de plus en plus toutes les énergies de la nation, non seulement les absorbent, mais les corrompent, les démoralisent. La décadence de la morale privée réagit sur la morale publique, sur les vertus sociales, et lorsqu'un peuple a subi pendant plusieurs générations, l'effet délétère de ce régime, elle se réveille un jour sans patriotisme et sans force.

## § 4. — *Influence de l'organisation locale sur l'harmonie sociale.*

« Comment se fait-il que nos pères aient fait tant d'efforts pour établir l'égalité parmi nous, dans l'espoir, qui paraissait d'ailleurs assez raisonnable, d'arriver par l'égalité à la fraternité, et que ce soit précisément sous ce régime égalitaire qu'aient éclaté les haines les plus furieuses de classe contre classe ? Alors qu'au contraire dans les pays voisins qui ont conservé leurs inégalités sociales et politiques, leurs privilèges de naissance, on voit ces mêmes classes qui s'entre déchirent chez nous, vivre dans un parfait accord. Comment se fait-il que ce soit en France, le pays du monde où la propriété est le plus accessible à tous et même la plus disséminée dans les masses, que cette même propriété ait été le plus violemment menacée (1) ? »

La réponse est facile. En Angleterre, depuis plusieurs siècles, la classe élevée remplit les charges publiques, et cela sous peine d'amende, ce qui prouve que c'est bien un travail. De nos jours, la classe moyenne, la petite bourgeoisie, prend part à ces mêmes fonctions qui sont, tout à la fois, une charge, un droit et un honneur. L'organisation locale a pour effet de permettre à toutes ces classes de remplir les devoirs qu'imposent la culture intellectuelle, et les loisirs que donne la richesse.

Dix mille magistrats de paix exercent gratuitement les charges de police et de justice, trente mille inspecteurs des routes, dix-sept mille gardiens des pauvres rendent leurs services gratuitement. L'état de propriétaire n'est pas une sinécure ; tout le monde travaille en Angleterre et l'antagonisme d'une classe oisive et d'une classe laborieuse ne peut s'y manifester avec violence.

En France, depuis 300 ans, il est impossible aux classes

(1) Odilon Barrot. *De la centralisation et de ses effets*, p. 90.

aisées d'occuper leurs loisirs en remplissant des charges publiques. Sans doute ces classes ne sont pas restées oisives, elles sont entrées volontiers dans les fonctions de l'État, mais ces fonctions ne sont pas gratuites ; comment l'exercice de fonctions rétribuées pourrait-il diminuer l'envie des classes moins fortunées et moins instruites ? L'exercice des fonctions rétribuées est un privilège de plus ; tout service payé a reçu sa récompense et celui qui l'a rendu ne peut s'attendre par surcroît à la reconnaissance.

En Angleterre, on remplit des charges ; en France, on exerce des fonctions.

Même de nos jours, même après les lois qui depuis cinquante ans ont commencé à desserrer les liens de la centralisation, il n'y a pas de place en France pour une classe élevée remplissant les charges publiques. Le champ de l'action est trop étroit, il ne peut contenir qu'un petit nombre d'individus et ce petit nombre ne peut être pris pour une classe sociale.

Lorsqu'on a élargi les attributions des conseils généraux, des conseils municipaux, on n'a jamais songé à élargir l'action adminisrative des citoyens dans les départements et dans les communes, celle qui occupe non pas seulement un petit nombre d'hommes à délibérer pendant quelques heures ou quelques jours dans l'année, mais qui peut occuper un grand nombre de citoyens et qui leur permet de rendre chaque jour des services. Sous ce rapport, le cadre de l'An VIII a été précieusement conservé ; le préfet dans le département a toujours le monopole de l'action administrative, le maire dans la commune est toujours l'unique agent de l'exécution.

Les plus décentralisateurs, les plus libéraux de nos hommes d'État n'ont guère dépassé le programme tracé par le marquis d'Andelarre dans la discussion du projet de loi de 1866 sur les conseils généraux : « La centralisation, je la veux pour l'action, pour l'exécution. Je ne voudrais pas retrancher même un cheveu de la tête du pouvoir. Nous avons besoin d'un pouvoir fort. Mais à côté de lui, je veux une liberté forte, je veux une assemblée délibérante, libre de ses votes. »

Avec un pareil programme, comment une classe élevée pourrait-elle manifester, faire toucher du doigt à la foule, son utilité, sa raison d'être dans la société? Comment pourrait-elle apaiser la haine et l'envie que suscitent sa supériorité de fortune et sa supériorité d'instruction?

Ne pouvant remplir les fonctions qui la forceraient à se mêler aux autres classes, trop souvent elle s'isole, elle vit à part, elle en arrive à regarder comme indigne de son contact les classes qu'elle devrait avoir pour mission d'élever jusqu'à elle, et à ne voir dans sa richesse qu'un droit à l'oisiveté.

Une classe riche, oisive, ne rendant pas de services à la société, n'a aucune raison d'être et l'on ne fera jamais comprendre aux classes chargées de durs travaux, pourquoi elle existe.

Voilà d'où viennent ces sentiments de jalousie, de haine, qui se sont développés chez nous contre tout ce qui est supérieur; sentiments qui se manifestent à tous les degrés de l'échelle sociale, chacun cédant à une basse envie contre ceux qu'il voit au-dessus de lui.

Voilà pourquoi nous sommes possédés d'un amour exclusif de l'égalité, pourquoi la lutte politique s'établit sur la question d'égalité, au détriment de la liberté qui disparaît dans le combat, pourquoi les doctrines socialistes trouvent un accès facile auprès de nos classes ouvrières.

Si la propriété foncière n'était pas aussi divisée qu'elle l'est en France, nous ne nous arrêterions qu'au collectivisme ou à l'anarchie, seuls systèmes qui puissent donner satisfaction à notre sentiment déréglé d'égalité.

La centralisation administrative non seulement fait naître la haine contre la classe élevée, en rendant cette classe inutile; elle entretient encore cette haine.

En Angleterre, tous les partis se rencontrent sur le terrain des intérêts locaux; toute distinction sociale s'efface dans l'assemblée des membres du Vestry. Les charges sont imposées à tous, dans la paroisse, dans l'union de paroisses, dans le district de routes, sans distinction de rangs et de partis.

Alors, les hommes ont l'occasion de se voir, de travailler ensemble, non pas seulement sur le terrain de la discussion des intérêts, terrain toujours dangereux pour le calme et pour l'impartialité, mais encore sur celui de l'action administrative. C'est là qu'ils apprennent à se connaître et à s'estimer ; c'est là que le membre de la Gentry montre sa politesse et sa cordialité envers celui qui appartient à une autre classe. C'est là que chacun peut reconnaître que dans tous les partis il y a d'honnêtes gens, capables de se dévouer au bien public.

Là seulement on peut rencontrer les hommes que la passion politique a peut-être dépeints sous les couleurs les plus noires ; là seulement on peut s'apercevoir que ce sont souvent d'excellents pères de famille capables de tons les sentiments généreux ; là, en dehors du combat politique, on comprend qu'au fond tout le monde a de bonnes raisons pour défendre les opinions les plus diverses ; que la politique est une science ardue, puisqu'elle doit chercher à concilier des principes contradictoires, tels que l'autorité et la liberté, la conservation et le progrès ; que, par conséquent, tout le monde a raison dans une certaine mesure, et que la vérité comme la bonne foi est partout.

Dans un pays centralisé, où presque toute l'action administrative est entre les mains des fonctionnaires publics, les choses se passent bien différemment. Les partis vivent dans un isolement systématique ; ils ne se connaissent que par les peintures faites par les journaux ou par les *on-dit*. Le républicain est un buveur de sang, le légitimiste veut rétablir la dîme et la corvée, l'orléaniste est le bourgeois qui s'engraisse des sueurs du peuple.

Et tout cela se croit de bonne foi, et c'est logique. On ne se voit qu'à travers des préjugés ; on ne se rencontre que le jour du scrutin, c'est-à-dire encore le jour du combat. Si l'on s'aperçoit dans les conseils locaux, c'est toujours pour combattre, car toute discussion publique est une lutte dans laquelle l'amour-propre engagé ne permet souvent ni calme, ni

impartialité. Entre des hommes complètement étrangers les uns aux autres, séparés par des intérêts opposés, par des préjugés, par des passions politiques, il ne peut y avoir de courtoisie ni dans la forme, ni dans le fonds. En France, il semble que chaque parti veuille dévorer ses adversaires; le pays tout entier est changé en une arène de combat.

C'est alors que Dupont-White a raison de dire : « Les hommes ne peuvent se heurter sans se haïr (1). » Mais il a tort d'ajouter : « Plus on se connaît, plus on se hait »; dans le système qu'il défend, dans le régime de la centralisation, on ne se connaît pas, et c'est pourquoi l'on se hait.

Ce système enferme un peuple dans un cercle vicieux : si l'on donne l'administration des intérêts locaux aux citoyens, on la remet très probablement aux mains d'un parti qui cherchera à opprimer les partis opposés ; si on n'organise pas les libertés locales, les haines de classe à classe, de parti à parti, iront sans cesse en augmentant; « le vice d'où naissent les maux est ensuite engendré par eux (2). » Attendre que les haines se soient apaisées pour établir les libertés locales, c'est attendre que l'effet cesse tout en maintenant la cause.

« Faites qu'il y ait des intérêts à gérer en commun, des droits communs à défendre, qui forcent les citoyens de toutes les classes riches et pauvres à se rencontrer incessamment dans les mêmes rangs, à unir leur intelligence et leurs efforts dans un but commun, à s'entendre et par là à se connaître ; vous verrez alors si bientôt ne disparaîtront pas les haines de classes contre classes (3). »

Non seulement les libertés locales peuvent diminuer considérablement l'antagonisme des classes, mais elles seules peuvent produire cette classe élevée dont, quoi qu'on dise et quoi qu'on fasse, une société ne pourra jamais se passer, pas plus une société démocratique que les autres.

(1) *La centralisation*, p. 11.

(2) Guill. de Humboldt. *Limites de l'action de l'Etat*, p. 46. *Traduction Chrétien*.

(3) Odilon Barrot. *De la centralisation*, p. 108.

L'administration d'un État composé de millions d'âmes a toujours été une affaire compliquée et difficile. L'avènement de la démocratie n'aura pas pour effet de rendre cette tâche plus facile ; bien au contraire, car la démocratie ayant pour but de donner satisfaction aux besoins et aux intérêts du plus grand nombre, elle a pour conséquence de compliquer encore le gouvernement et l'administration de la société. A moins d'adopter le système de l'anarchie, il faudra un nombre de plus en plus grand d'administrateurs.

Avec le suffrage universel, la démocratie se dirige elle-même par des assemblées délibérantes ; elle indique ses besoins, ses désirs; mais encore faut-il que des hommes ayant étudié les lois, les règlements, connaissant la pratique des affaires, soient chargés de l'exécution de ces lois et de ces règlements. La masse du suffrage universel n'a ni le loisir ni la science nécessaires pour administrer les affaires publiques; la rétribution des fonctions ne donnera pas la science à celui qui débute à 40 ou à 50 ans dans l'administration.

La démocratie a donc besoin d'une classe nombreuse d'administrateurs; il faut alors choisir entre deux solutions : la société sera administrée par des fonctionnaires de plus en plus nombreux; ou bien elle gèrera elle-même ses affaires par une classe de citoyens actifs qu'elle choisira.

L'administration par des fonctionnaires ne nous paraît pas la meilleure des solutions; elle présente de nombreux inconvénients. D'abord la bureaucratie forme une sorte d'aristocratie se recrutant elle-même par l'influence de ceux qui en occupent les emplois; elle est indépendante du suffrage universel et quelquefois animée d'un esprit hostile au gouvernement qu'elle sert. Cependant non seulement elle administre, on pourrait dire qu'elle gouverne; les ministres restent trop peu de temps en place pour prendre connaissance de la dixième partie des affaires qu'ils signent et ils doivent laisser le réglement des autres aux fonctionnaires qui sont censés sous leurs ordres.

L'esprit de routine est un produit de l'organisation de la bureaucratie. Des changements, des réformes dans de vastes

administrations comme les nôtres, nécessiteraient un long travail, un persévérant effort auxquels se soumettent difficilement des hommes habitués à marcher dans une route battue et pour qui toute réforme est un aveu que jusqu'alors ils se sont trompés; les réformes ne peuvent alors se faire que par une révolution, aussi la France flotte sans cesse entre les innovations radicales et la routine.

La bureaucratie joint l'esprit de despotisme à l'esprit de routine. Dans l'antagonisme qu'elle crée entre l'autorité et la liberté, elle prend naturellement parti pour l'autorité, qu'elle regarde comme sa chose puisqu'elle est chargée de l'exercer; elle devient l'adversaire de la liberté. Elle a l'esprit autoritaire et cet esprit, elle le propage par 600 mille bouches; c'est elle qui entretient cette idée dangereuse et pleine de révolutions qu'un pouvoir fort est celui qui détruit les libertés des citoyens; c'est elle qui entretient cette défiance de la liberté, cet état d'esprit où l'on a peur de son ombre et qui; au moindre danger, nous jette dans les bras d'un sauveur au lieu de nous pousser à nous sauver nous-mêmes. La bureaucratie, qui est un produit du césarisme, produit elle-même le césarisme.

La bureaucratie est animée de deux sentiments qui semblent contradictoires : l'esprit de servilité et l'esprit d'arrogance; la servilité envers ceux dont elle dépend, l'arrogance envers ceux qui dépendent d'elle; « la pire des aristocraties sera toujours celle des fonctionnaires parce qu'elle est une aristocratie servile (1). »

A tous ces inconvénients on a proposé de remédier en faisant nommer les fonctionnaires par le suffrage universel. Ce serait tomber de Charybde en Scylla. Remettre la nomination des fonctionnaires rétribués au suffrage universel, ce serait ouvrir la porte à tous les flatteurs de la démocratie, à tous les intrigants, à tous les ignorants; ce serait s'exposer à prendre comme fonctionnaires des hommes sans dignité, sans conscience, capables de tout pour obtenir une place et pour la conserver. Ce serait le plus mauvais de tous les systèmes.

(1) Lanfrey, *Hist. de Napoléon*, t. II, p. 24.

Nous ne croyons pas que la bureaucratie soit une bonne solution de ce problème : constituer une classe d'administrateurs dans une démocratie.

La véritable solution est fournie par le self-government; elle consiste à confier aux hommes désignés par le suffrage de leurs concitoyens l'exercice gratuit de toutes les charges publiques, que la nécessité la plus impérieuse ne force pas à remettre entre les mains du pouvoir central. Le self-government donne satisfaction au principe que, dans toute société libre, l'homme qui exerce une partie de la puissance publique doit tenir son mandat de ses concitoyens. C'est ce que la Constituante avait bien compris; c'est ce que Duport formula dans cette phrase : « la maxime fondamentale de notre gouvernement, c'est que la force exécutive du monarque ne puisse jamais atteindre les individus que par l'intermédiaire des agents élus par le peuple. »

La différence entre le fonctionnaire élu et le citoyen actif également élu vient de ce que l'un est rétribué et que l'autre ne l'est pas. Le citoyen puise dans la gratuité des fonctions qu'il remplit une véritable indépendance; son salaire c'est la considération publique et l'approbation de sa conscience, il sait qu'il n'obtiendra ni l'une ni l'autre par la servilité et par des abus de pouvoir.

Ce n'est pas seulement une classe d'administrateurs que crée le self-government, c'est encore une classe élevée composée de tous ceux qui sont désignés au suffrage universel par leur intelligence, par leur honnêteté, par leur travail. C'est une sorte d'aristocratie élective vers laquelle chacun tend, et qui imprime à la société une direction à laquelle personne ne refuse d'obéir, parce que tous reconnaissent les titres de ceux qui la composent. J.-J. Rousseau lui-même admet l'aristocratie qui sort du suffrage de l'opinion publique et du vote des citoyens : « Il y a trois sortes d'aristocraties : naturelle, élective, héréditaire; la première ne convient qu'à des peuples simples, la troisième est la pire de

tous les gouvernements, la deuxième est la meilleure, c'est l'aristocratie proprement dite (1). »

Cette aristocratie élective ne saurait être trop nombreuse; elle doit s'étendre de plus en plus à mesure que le niveau de la société s'élève; lorsqu'elle est réduite à un petit nombre, elle devient un privilège, elle devient oppressive comme les autres.

Sous le régime bureaucratique, la plupart des citoyens ne sont rien; ils jalousent ceux qui sont quelque chose; le jour où beaucoup d'entre eux exerceront une part d'autorité, où ils auront un rôle à remplir, ce jour-là ils défendront la hiérarchie sociale, dont ils occuperont un des degrés, comme un bien qui leur appartient.

Lorsque la classe des citoyens actifs sera nombreuse, et répandue sur toute la surface du pays, le suffrage universel ne sera plus réduit à voter pour des nullités ambitieuses et remuantes, quelquefois pour des candidats qu'il faut faire venir de Paris où l'intelligence tend à se centraliser comme tout le reste; il pourra choisir des hommes qu'il aura vus à l'œuvre et qui se recommanderont par les services qu'ils auront rendus à la société.

C'est une étrange idée et qui n'a pu naître que sous le régime de la centralisation, qu'il faut supprimer toute classe plus élevée que les autres; qu'il faut faire l'égalité par en bas. C'est une étrange idée et qui n'a pu naître que sous le régime de la centralisation, qu'une société peut se passer d'une classe élevée en intelligence, en capacité, et en civilisation.

## § 5. — *Influence des institutions locales sur le gouvernement parlementaire.*

Le gouvernement parlementaire a été l'objet de critiques nombreuses depuis quelques années; les partisans les plus dévoués de la liberté ont, eux-mêmes, commencé à se préoc-

(1) *Contrat social*, liv. III, chap. V.

cuper des défauts que ce régime a manifestés surtout chez les nations qui, comme la France, l'Italie et l'Espagne, l'ont emprunté à l'Angleterre.

Trois défauts ont été signalés :

Le premier, c'est la division du Parlement en petits groupes et en coteries, c'est le manque d'esprit politique chez ceux qui le composent. Il en résulte une instabilité ministérielle qui produit de graves inconvénients au dedans comme au dehors. A l'intérieur, l'administration des affaires en souffre, les réformes ne peuvent aboutir, les lois les plus nécessaires mettent dix ans avant de pouvoir être votées. A l'extérieur les alliances deviennent difficiles; aucun pays ne peut trouver d'alliés s'il n'a une politique suivie et stable, inspirant confiance aux états dont il recherche le concours.

Le second défaut que l'on reproche au gouvernement parlementaire, c'est l'immixtion des représentants dans l'administration. A peine est-il nommé, que le député songe à sa réélection, et il travaille à la préparer; le meilleur moyen est d'obtenir des subventions pour les communes qui lui ont donné leurs votes et d'empêcher les autres d'en obtenir; il doit s'occuper aussi de placer les hommes qui lui sont dévoués, dans toutes les places qui peuvent donner de l'influence, et se débarrasser des fonctionnaires hostiles ou tièdes.

L'argent du budget n'est plus distribué suivant les besoins réels du pays, mais suivant les intérêts électoraux; l'avancement des fonctionnaires n'est plus donné d'après leur capacité, mais d'après l'influence qu'ils peuvent avoir sur les électeurs; ce n'est plus le ministre qui les nomme et qui les révoque, c'est le député; ce n'est plus le ministre qui décide, selon l'utilité générale, de la direction d'une route ou d'un chemin de fer, c'est le député. Les députés administrent autant qu'ils légifèrent; le pouvoir législatif se confond avec le pouvoir exécutif. C'est en vain que le ministre résiste, qu'il se débat, qu'il défend les intérêts du budget, les voix ne lui sont assurées à la Chambre que s'il cède.

Le député lui-même est contraint d'obéir à la pression de

ses électeurs ; il est assailli de demandes ; les communes réclament des secours ; les simples électeurs demandent des places soit pour eux, soit pour leurs enfants, pour leurs parents ou pour leurs amis ; leurs voix ne lui sont assurées que s'il les obtient. C'est la ruine du budget, c'est la désorganisation de l'administration.

On articule un troisième reproche.

Les réformes les plus urgentes deviennent impossibles dès qu'elles touchent aux intérêts électoraux ; la réforme de l'organisation judiciaire a échoué en France devant les réclamations des arrondissements dont on voulait supprimer les tribunaux, et cependant la majorité des membres du Parlement semblait comprendre la nécessité de cette réforme.

Il peut arriver un moment où une nation se fatigue de discussions stériles rappelant le bruit désagréable d'un moulin tournant à vide. Le peuple ne comprend rien à un pareil régime ; en certaines circonstances on l'a vu applaudir quand on chassait les *bavards*, on l'a vu de dégoût aider à fonder le Césarisme.

Enfin, le régime parlementaire devait mettre fin aux révolutions, puisqu'il donnait à la nation le moyen de faire valoir ses revendications. Nous avons subi quatre révolutions en quarante ans de régime parlementaire ; une pareille instabilité doit conduire un pays à l'anarchie ou au despotisme.

Voilà les critiques formulées contre le gouvernement parlementaire, elles ne manquent pas de fondement ; elles ne sont pas dénuées de vérité.

Faut-il en conclure que le gouvernement parlementaire est mauvais en soi et qu'il doit être rejeté ? Non certes, tout système de gouvernement a ses défauts ; la science politique, depuis Aristote, a montré que chercher un gouvernement parfait, c'est chercher à réaliser une chose impossible. Mais ce qui est en notre pouvoir, c'est d'étudier les causes qui produisent les défectuosités d'un système, afin d'arriver à en limiter les effets ; c'est de perfectionner les rouages d'un gouvernement, afin d'en améliorer les résultats.

Quelles sont les causes des imperfections du régime parlementaire ? Il en est une qui a frappé tous les hommes politiques, c'est la centralisation administrative.

Pourquoi les députés sont-ils assaillis de demandes par les communes et par les individus ? Parce que tout dépend de l'Etat ; parce que l'Etat absorbe toutes les ressources du pays; parce que les communes ont un absolu besoin de secours pour construire leurs chemins, leurs maisons d'école, leurs églises; parce que la centralisation a créé le goût des places ; parce qu'elle pousse de nombreux postulants vers chacune des 600 mille places que renferme la bureaucratie française.

Sous le régime de la centralisation administrative les électeurs n'ont plus besoin d'une conviction politique pour se décider dans leurs votes; ces votes sont acquis à celui qui donne ou qui promet le plus. Il en résulte une éducation politique déplorable qui produit souvent des choix déplorables : tels électeurs, tels députés.

Le monde politique devient alors une foire où l'électeur vend sa voix pour des intérêts de clocher, quelquefois pour des intérêts privés; où le député vend la sienne pour les intérêts de son arrondissement et où le ministre vend les intérêts du pays pour obtenir les voix des députés et des électeurs.

Les ministres ne peuvent faire appel à une politique élevée pour constituer la majorité dont ils ont besoin, ils sont réduits à la maintenir par de petites manœuvres, par de petites intrigues, quelquefois par des concessions qui répugnent à leurs consciences. Tous ces moyens sont peu sûrs et n'empêchent pas un ministère de tomber de la manière la plus inattendue.

Ces inconvénients de la centralisation administrative sont évidents ; il en est d'autres moins visibles et tout aussi fâcheux.

Les mêmes députés qui font de la politique terre-à-terre quand il s'agit des intérêts de leurs arrondissements, font de la politique utopique quand il s'agit des intérêts du pays tout entier. Où donc auraient-ils appris la pratique des affaires et des hommes ; le plus grand nombre n'ont jamais pris part à

l'administration des intérêts publics; ils ne peuvent tirer leurs opinions que des livres ou de leur raison individuelle et alors *tot capita tot sensus,* autant d'hommes autant d'avis; chacun se fait des principes comme s'il était chargé de créer la science politique elle-même. Un parti composé d'hommes habitués à ne tenir compte que de leur raison individuelle dans la décision des affaires, ressemble à une foule où chacun marche à sa guise et où le hasard seul pousse quelques personnes d'un même côté. Voilà une des principales causes de l'indiscipline des partis et de l'instabilité des ministères.

Seule, la pratique des affaires discipline les partis, fait marcher d'un même pas ceux qui les composent, car seule elle donne l'unité d'éducation. Les faits s'imposent; ils ne se plient pas aux désirs de chacun; ils forcent les doctrines à se plier devant eux, et comme ils sont les mêmes partout ils agissent d'une même manière sur la majorité des hommes.

Les libertés locales, c'est-à-dire les libertés pratiques sont à la portée de tous, à la portée des électeurs comme à celle des élus; l'éducation qu'elles donnent peut seule faire descendre les discussions politiques des abstractions et des théories impraticables, car elle seule peut faire connaître les obstacles que les choses et les hommes opposent à la réalisation immédiate et complète des meilleures réformes; elle seule apprend à tenir compte des hommes tels qu'ils sont, et des choses telles que le passé nous les a léguées.

Stuart Mill montre dans ses *Mémoires* (1) comment la pratique des affaires influe sur les principes politiques d'un homme. « En même temps que j'acquérais la connaissance des difficultés que fait naitre la vie des corps sociaux, je comprenais la nécessité des compromis, j'apprenais l'art de sacrifier aux parties essentielles d'un système, celles qui ne le sont pas; j'apprenais à obtenir le plus possible, quand je ne pouvais pas tout gagner, au lieu de m'indigner et de me décourager, parce que je ne pouvais pas tout obtenir. J'ai trouvé

(1) Stuart Mill, *Mes mémoires*, trad. Cazelles, chap. III, p. 81.

pendant toute ma vie que ces connaissances sont de la plus haute importance pour le bonheur de l'individu; elles sont aussi une condition nécessaire sans laquelle personne ne peut réaliser tout le bien qu'il pourrait faire. »

La centralisation administrative n'est pas seulement la cause de la chute des ministères; elle est aussi la cause de la chute des gouvernements, parce qu'elle les conduit à commettre des fautes d'abord et ensuite à y persévérer.

Les nations sont soumises en politique à une loi qui est, quand elle peut avoir son cours, la condition du progrès sans révolution; cette loi est celle des réactions.

La société a deux intérêts également grands, l'ordre et la liberté; ces deux conditions de tout progrès sont souvent en antagonisme dans la pratique, parce qu'ils le sont aussi en théorie; l'ordre absolu, c'est la négation de la liberté, c'est le despotisme; la liberté absolue, c'est la négation de l'ordre, c'est l'anarchie. La science politique, et c'est ce qui en fait la difficulté, doit faire marcher d'accord deux principes, deux forces, dont chacune laissée à elle-même tend à détruire l'autre; c'est avec deux forces divergentes qu'elle doit composer une résultante.

L'expérience montre que le seul mouvement qui produise la conciliation de l'ordre et de la liberté c'est un mouvement semblable à celui du pendule, allant de gauche à droite, et de droite à gauche, sans jamais s'écarter loin du centre dont les points successivement atteints forment la ligne du progrès. L'histoire d'Angleterre depuis 200 ans est l'histoire de deux partis, des whigs et des tories, qui représentent la liberté et l'autorité; ils arrivent tour à tour à diriger la politique, et font osciller le gouvernement tantôt vers la gauche et tantôt vers la droite; tout parti arrivé au pouvoir accomplit une partie des réformes qu'il a promises quand il était dans l'opposition; mais il commet des fautes parce qu'il tend à exagérer le principe qu'il représente; ces fautes produisent une réaction dans l'opinion publique et les élections nouvelles amènent le parti opposé au pouvoir. Les whigs et les tories

existent dans tous les pays sous des noms différents mais qui représentent partout les deux mêmes principes.

La loi des réactions se manifeste librement et incessamment dans les pays de self-government; il n'en est pas de même dans les pays centralisés. La centralisation administrative y a pour conséquence logique, fatale, la canditature officielle, c'est-à-dire la création de majorités factices, qui permettent aux ministres de persévérer dans leurs fautes, en empêchant la réaction de l'opinion publique de produire ses effets avant que ces fautes ne soient devenues assez lourdes pour causer une révolution au lieu d'aboutir à un changement de ministère. Avec le self-government, on renverse un ministère tous les quatre ou cinq ans; avec la centralisation administrative, on fait une révolution tous les quinze ou vingt ans.

Ce que Royer-Collard disait sous la Restauration est encore vrai de nos jours: « Le gouvernement vote par l'universalité des emplois et des salaires que l'État distribue; il vote par l'universalité des affaires et des intérêts que la centralité lui soumet; il vote par tous les établissements religieux, civils, militaires, scientifiques, que les localités ont à perdre ou qu'elles sollicitent; il vote par les routes, par les ponts, par les canaux, les hôtels-de-ville... car les besoins publics sont des faveurs et, pour les obtenir, les peuples, nouveaux courtisans, doivent plaire. » A l'époque où Royer-Collard prononçait ces paroles, le budget de l'État n'atteignait pas un milliard; aujourd'hui, il dépasse trois milliards et il ira sans cesse en croissant, puisque les besoins de la société vont sans cesse en se développant.

Tous nos gouvernements, depuis 1815, se sont appuyés sur la candidature officielle; « comment empêcher le gouvernement de corrompre lorsque le régime électif lui donne naturellement tant de besoin de le faire et la centralisation tant de moyens (1). »

La candidature officielle et les majorités factices qu'elle a

(1) Tocqueville. *De la démocratie en Amérique.*

produites ont permis à la Restauration de persévérer dans ses fautes, de résister aux mouvements de l'opinion publique; elles l'ont conduite fatalement à la révolution de 1830.

La candidature officielle a permis au gouvernement de 1830 de persévérer dans ses fautes, de résister aux mouvements de l'opinion publique et elle l'a conduit logiquement à la révolution de 1848.

La candidature officielle a permis au second Empire de persévérer dans ses fautes, de supprimer le contrôle du parlement, de dilapider nos finances, de désorganiser notre armée, de vider nos arsenaux par des guerres inutiles; elle l'a conduit fatalement à la défaite et à la chute.

La candidature officielle n'a pas besoin pour exister d'être pratiquée ouvertement par le gouvernement, il suffit que chaque député appartenant à la majorité la pratique pour son compte, et se montre les mains pleines de faveurs.

Les défauts, les mauvais effets de la centralisation administrative sont tellement évidents que dans certains moments, tout le monde semble d'accord pour la réformer, que tout le monde parle de décentralisation comme s'il désirait la voir réalisée. Mais il faudrait un désintéressement au-dessus de la nature humaine pour que les députés abandonnassent de plein gré le droit de distribuer les faveurs sans nombre qui doivent assurer leur réélection. Il n'y a qu'un changement de système, il n'y a que la substitution du self-government à la centralisation qui puisse faire disparaître la candidature officielle. Aussi longtemps qu'il y aura des faveurs à distribuer, on en distribuera.

La centralisation fait entrer une nation dans un cercle vicieux : elle produit la candidature officielle qui produit la centralisation. Il est difficile d'en sortir; cependant, il faut en sortir sous peine de révolutions nouvelles.

Avant d'examiner les remèdes proposés pour réformer les défauts du gouvernement parlementaire, il est nécessaire de définir le mal et de ne pas en exagérer la nature. Il ne faudrait pas croire que tout est mauvais dans le mouvement qui

agite les gouvernements parlementaires. Leur principale qualité est au contraire de laisser se produire une évolution alternative vers les deux grands principes sur lesquels repose la société, un mouvement qui est la condition inéluctable du progrès dans l'ordre.

En France, nous sommes trop disposés à confondre ce mouvement alternatif avec l'instabilité elle-même; à croire que c'est le mouvement lui-même qu'il faut arrêter. Le régime centralisateur nous a fait prendre pour idéal une nation dont toutes les têtes n'auraient qu'une même pensée, dont tous les cœurs n'auraient qu'une même croyance et qu'une même volonté, dont tous les bras n'auraient qu'un même mouvement. Cet idéal a été emprunté au Césarisme romain par les rois du moyen âge et presque réalisé par Louis XIV ; le despotisme de l'ancien régime l'a légué aux assemblées de notre Révolution et principalement à la Convention. La Convention le transmit à l'Empire, auquel tous ses successeurs l'ont emprunté.

La Terreur de 1793 n'a eu d'autre but que de réaliser ce rêve d'une nation dans laquelle il n'y aurait plus de partis, ou plutôt dans laquelle il n'y en aurait plus qu'un seul. Ce serait là le plus grand de tous les malheurs. Sans doute, il faut de l'unité dans les esprits, mais la variété n'est pas moins nécessaire ; d'abord, parce que comme nous l'avons montré le progrès a pour condition la direction de la société par deux principes opposés; en second lieu, parce qu'on n'a jamais vu un pouvoir incontesté et se croyant à l'abri de tout danger, consentir à faire les réformes les plus urgentes ou les plus simples. La majorité trop grande qui existait dans les Chambres à la fin du règne de Louis-Philippe, refusa de voter l'adjonction des capacités. Pour qu'une réforme se fasse, il faut non seulement que l'opposition soit forte, mais encore qu'elle arrive au pouvoir.

L'unité complète des esprits conduirait à un résultat plus mauvais encore. Le jour où tous les partis, sauf un, auraient disparu, on verrait apparaître le plus effroyable des despotismes.

Par nature, l'homme est intolérant, et les réunions d'hommes le sont encore bien davantage; l'histoire depuis quatre mille ans en est une longue preuve. La tolérance ne vient que le jour où les partis, las de s'égorger sans réussir à se détruire, en arrivent à croire que le mieux est de se supporter, tout en vivant côte à côte. Alors, il se fait une trève, un traité de paix dont les constitutions et les lois politiques règlent les conditions.

Il ne faudrait pas croire que cette trève forcée ait déraciné l'intolérance du cœur de l'homme; pour se convaincre du contraire, il suffit d'observer de quel œil se regardent les partis qui existent dans un même pays. Le jour où l'un d'eux croirait avoir définitivement vaincu, où il croirait n'avoir plus rien à craindre de ses ennemis couchés à terre, ce jour-là, il n'y aurait plus de refuge pour la liberté; toute dissidence serait regardée comme un crime et punie comme tel. Ce résultat se produirait surtout sous le suffrage universel qui croit non seulement qu'il a le droit de faire la loi, ce qui est juste, mais qui croit aussi à son infaillibilité. C'est alors qu'on verrait la volonté du peuple érigée à l'état de dogme, et toute opposition regardée comme un crime de lèse-majesté et comme un blasphème.

Le remède aux défauts du gouvernement représentatif ne consiste donc pas à détruire le mouvement qui donne alternativement le pouvoir à des partis opposés; il consiste à régler ce mouvement, à le limiter, à l'organiser.

Deux espèces de réformes ont été proposées. Les unes ont pour but de changer le mécanisme du gouvernement, l'organisation du pouvoir; les autres, de limiter les attributions de l'État.

Examinons d'abord les premières.

Le gouvernement parlementaire en Angleterre a pour rouage essentiel un cabinet composé de ministres responsables et solidaires. Les Anglais ont reconnu que pour arrêter la royauté dans ses entreprises contre la liberté, il fallait non seulement

que les ministres fussent responsables devant les Chambres, mais encore qu'ils fussent solidaires les uns des autres. On peut trouver un ministre consentant à braver la colère du parlement et à jouer sa tête pour établir l'arbitraire; il est plus difficile d'en trouver huit ou dix et de leur faire accepter la solidarité d'actes qu'ils n'approuvent pas.

L'Angleterre a dû 200 ans de liberté au gouvernement de cabinet. Ce gouvernement a donc des avantages incontestables, mais comme toutes choses humaines, il a ses inconvénients dont le plus grave est une instabilité trop grande dans la direction des affaires. Cet inconvénient s'est fait peu sentir en Angleterre où une classe élevée, fortement organisée et ayant le monopole de la direction politique, a pendant longtemps maintenu le mouvement des partis dans d'étroites limites. Avec des réformes électorales qui tendent au suffrage universel, il est à craindre que l'instabilité ministérielle n'augmente même en Angleterre.

Les Américains, en fondant leur république, ont compris qu'il leur serait impossible de préserver leur gouvernement de l'instabilité par les mêmes moyens que les Anglais; ils n'avaient pas d'aristocratie ni de classe supérieure fortement organisée; mais, d'un autre côté, ils n'avaient pas à craindre le despotisme d'un pouvoir central. Ils purent donc changer le mécanisme du gouvernement et c'est ainsi qu'ils ont trouvé le moyen d'établir une stabilité suffisante.

Dans leur système, les ministres ne sont plus responsables devant les Chambres et ne peuvent, pas plus que le Président de la République, être renversés par un vote du parlement. La Constitution établit un pouvoir exécutif indépendant du pouvoir législatif; il en résulte une véritable stabilité dans la marche des affaires au moins pendant les quatre années que dure le pouvoir du président.

Ce système donnant de bons résultats en Amérique, on a proposé de l'appliquer à la France. Mais la politique est une science relative; les mêmes institutions peuvent produire des effets différents suivant les milieux dans lesquels elles doivent

fonctionner. Un pouvoir exécutif, indépendant du pouvoir législatif, n'est pas un danger aux États-Unis, parce que dans ce pays il n'existe ni traditions dynastiques, ni bureaucratie, ni armée sur laquelle on puisse s'appuyer pour mettre en question la forme même du gouvernement.

L'épreuve de 1851 a montré qu'en France l'organisation américaine a de dangereuses conséquences ; il a suffi de lui emprunter la nomination du Président de la République par le suffrage universel, pour aboutir à un coup d'État. C'est logique et fatal dans un pays où le chef du gouvernement dispose d'une armée de 600,000 hommes, d'un budget de trois milliards et d'une armée civile de 600,000 fonctionnaires; dans un pays où des traditions enracinées partagent le pays en plusieurs partis qui ne recherchent le pouvoir que pour renverser le gouvernement qui existe.

La France pourra sans doute adopter un jour l'organisation politique des Américains, et pour notre compte nous le souhaitons, car nous y voyons un puissant remède à l'instabilité ministérielle; mais auparavant, elle devra rejeter les idées que la centralisation lui a enseignées, et surtout elle devra commencer par se défaire de la centralisation elle-même.

La diminution des attributions administratives de l'État suffirait pour faire disparaître une partie des défauts du gouvernement parlementaire; si ces attributions étaient limitées à l'administration des intérêts essentiels à l'unité nationale, la candidature officielle deviendrait impossible. Les députés ne pourraient distribuer des faveurs dont le gouvernement ne disposerait plus; les réactions de l'opinion amèneraient successivement au pouvoir les deux principes nécessaires au progrès et la principale cause de nos révolutions serait évitée.

Si les libertés locales permettaient à une nombreuse classe d'hommes de se former à la pratique des affaires, l'esprit purement théorique, qui est en même temps l'esprit d'indiscipline puisque chacun tire ses doctrines de sa propre raison ferait place à l'esprit pratique qui porte à faire des con-

cessions opportunes; la politique étroite, la politique d'intérêts de clocher ferait place à une politique plus élevée, ayant pour objectif les intérêts généraux du pays. Cet effet se produirait aussi bien sur les électeurs que sur les députés.

Des électeurs votant sous l'influence de principes supérieurs à l'esprit local nommeraient des députés capables de comprendre une politique élevée, et capables aussi de sacrifier une partie de leurs idées personnelles à la nécessité de soutenir un ministère qui aurait lui-même une large politique.

Voilà le véritable moyen, non pas de supprimer l'instabilité ministérielle, mais de la limiter et de la faire servir au progrès.

De tous les pays de l'Europe, l'Angleterre est celui qui souffre le moins des défauts du gouvernement de cabinet, parce que de tous les pays de l'Europe, c'est le seul qui n'ait jamais connu la centralisation administrative. La corruption électorale a pu s'y exercer, mais non par l'influence du gouvernement. Les députés n'y ont aucune faveur à distribuer aux localités au nom de l'État. Les deux partis qui représentent l'autorité et la liberté arrivent au pouvoir sous l'influence des réactions de l'opinion publique avec la régularité d'un instrument bien construit. L'ordre et la liberté marchent d'un même pas, et toute cause de révolution est écartée.

Lorsque par les moyens qui réussissent en Angleterre, nous aurons refait notre tempérament, nos mœurs, nos idées politiques, alors les défauts du gouvernement parlementaire seront en partie corrigés; alors nous pourrons appliquer le remède qui achèvera la guérison, celui que les Américains ont trouvé et expérimenté et qui est donné par une meilleure organisation du pouvoir exécutif.

La fâcheuse influence de la centralisation administrative se fait sentir sur tous les intérêts d'un pays; il n'y a pas un point qui n'en reçoive le contre-coup. Montrer cette fâcheuse influence dans tous ses détails exigerait plusieurs volumes, nous devons nous borner à l'indiquer sur quelques points.

L'esprit centralisateur a empêché et empêche encore le recrutement régional de notre armée. Ce mode de recrutement aurait, dit-on, constitué des armées de Bretons, de Bourguignons, de Provençaux, etc., l'unité de la France eût été en danger.

Pendant que l'on raisonnait ainsi, l'Allemagne organisait ses armées régionales et envahissait la France avant que notre mobilisation fut terminée et alors que nos soldats et nos colonels étaient encore à la recherche de leurs régiments.

Aujourd'hui, nous avons fait un pas, mais seulement pour l'armée territoriale; quant à l'armée active et à sa réserve, elles continuent d'être soumises au régime ancien; en cas de guerre, on verrait toujours des soldats de la Provence aller rejoindre leurs régiments à Nancy ou à Lille et réciproquement. Cependant, l'expérience a montré que les premiers succès, qui ont une si grande influence sur l'issue d'une guerre, dépendent de deux ou trois jours de plus ou de moins dans la mobilisation de l'armée.

L'objection qu'on a faite à la mobilisation régionale prouve comment les vérités se changent en préjugés suivant les temps, et comment ces préjugés se transmettent de génération en génération non seulement parmi le peuple mais encore parmi les hommes instruits. En 1789, les provinces pouvaient devenir des centres de résistances aux réformes que la révolution devait opérer; plusieurs d'entre elles étaient considérables et avaient conservé leurs franchises politiques, leurs États provinciaux, leurs Parlements; à cette époque il eût été dangereux d'organiser l'armée par province; l'unité politique n'était pas faite dans les esprits.

Depuis, les provinces ont été divisées en départements; l'esprit provincial a disparu, les parties de la France les plus hostiles à la Révolution ont été pénétrées de l'esprit nouveau; l'ancien régime et les idées qui s'y rattachaient ont sombré. Mais nous sommes restés sous l'influence de l'opinion qui fait regarder toute institution locale comme portant atteinte à l'unité de la nation, et nous allons jusqu'à confondre la région avec l'ancienne province.

La centralisation a transformé notre pouvoir judiciaire en une institution que l'on peut justement regarder comme une simple branche de l'administration; mais alors que devient la théorie de Montesquieu sur la séparation des pouvoirs ? Comment donnera-t-on satisfaction aux hommes éminents qui ont déclaré que l'indépendance du pouvoir judiciaire est la condition nécessaire de la liberté ? David Hume va jusqu'à dire : « tout notre système politique et chacun de ses organes, l'armée, la flotte et les deux chambres, tout cela n'est qu'un moyen pour atteindre une seule et unique fin, la conservation de la liberté des douze grands juges d'Angleterre. »

La centralisation complète du pouvoir judiciaire et une justice indépendante sont deux choses contradictoires; il faut choisir entre la décentralisation de la justice et le régime de l'arbitraire. Il suffit de parcourir notre histoire rien que depuis quatre-vingts ans, pour apprendre comment les gouvernements torturent les lois politiques, quand ils peuvent exercer une grande influence sur la magistrature.

Ce n'est pas seulement la Suisse et les États-Unis qui ont une justice décentralisée, mais encore l'Angleterre, dont cependant l'unité n'a jamais été niée par personne.

C'est sans doute un grand problème que de réformer les institutions judiciaires d'un peuple qui a perdu la tradition d'un pouvoir décentralisé. On se trouve en présence d'une double question : quelle organisation adopter; quel partage des attributions judiciaires fera-t-on entre l'État, les citoyens et les pouvoirs locaux ? La première est la plus ardue, car rien n'est difficile comme de créer des institutions de toutes pièces, et cependant nous sommes condamnés à cette œuvre puisque nous nous trouvons presque devant le néant. Mais ce ne sont pas les problèmes les plus malaisés à résoudre que nous devons laisser de côté; il y va de notre liberté et aussi de l'ordre qui ne peut exister si la première n'est assurée.

Il n'est pas jusqu'à l'industrie qui ne reçoive le contre-coup de l'excès de centralisation; l'industrie parisienne s'est vue

menacée par la concurrence étrangère qui malgré des tarifs protecteurs peut offrir sur le marché français des objets à meilleur compte que nos industriels.

La raison en est facile à comprendre. La centralisation a fait de Paris le seul centre intellectuel de la France, non seulement au point de vue des lettres et des beaux arts, mais encore au point de vue de plusieurs arts industriels; quand certains produits ne viennent pas de Paris, ils sont regardés aussi bien en France qu'à l'étranger comme étant de qualité inférieure. La centralisation a produit aussi un accroissement constant et démesuré de la population de la Capitale; la vie matérielle n'a cessé d'y renchérir; malgré l'affluence de nouveaux ouvriers les salaires sont allés sans cesse en augmentant; il est arrivé un moment où l'industire parisienne n'a pu lutter avec l'industrie Allemande, Belge, Italienne dont les ateliers sont situés dans de petites villes où la vie est à bon marché et dont malgré leur peu d'importance les produits jouissent d'une grande réputation.

Si l'on veut soutenir la concurrence il faut décentraliser l'industrie comme le reste; mais l'industrie ne se décentralisera que sous l'influence de la décentralisation administrative; par l'organisation de libertés locales qui feront refluer le sang de la tête dans les membres.

La question des chemins de fer est une de celles qui montrent le mieux l'influence funeste de la centralisation. Depuis 30 ans plusieurs de nos départements ont demandé, sans avoir pu l'obtenir, le droit de s'entendre entre eux pour construire des chemins de fer secondaires qui auraient eu l'avantage de faire concurrence aux grands réseaux, de forcer ceux-ci à baisser leurs tarifs tout en alimentant leur trafic et qui, par le prix réduit des transports, auraient permis à l'industrie française de lutter contre l'industrie étrangère. Cette liberté si simple, si nécessaire, a été refusée aux départements, en vertu du droit que l'Etat possède de les tenir en tutelle. Pour vaincre la résistance des Compagnies dont on a constitué le monopole, l'Etat a essayé de faire lui-même ce qu'il avait refusé de laisser faire

aux départements, il a voulu construire des réseaux secondaires; mais il a dû bien vite y renoncer. Chaque arrondissement et par conséquent chaque député a voulu avoir un ou plusieurs des nouveaux embranchements. Les nouveaux chemins qui dans le plan de M. de Freycinet comprenaient 8,500 kilomètres se sont élevés à 18,000 kilomètres; la dépense serait passée de quatre milliards à neuf milliards. Nos finances ont failli y sombrer.

## §. 6 — *Influence de l'organisation locale sur le progrès et sur la civilisation.*

Le mouvement général de la civilisation est dû à deux forces distinctes; la force propre à la société et la force propre aux individus. Dans le self-government, ces deux forces se réunissent pour concourir au progrès; dans le césarisme, la seconde est sans emploi, elle s'atrophie et il en résulte l'impuissance de la première.

Voilà ce que démontrent l'histoire et le raisonnement. Interrogeons d'abord l'histoire. On a dit que dans les républiques de l'antiquité, l'individu était absorbé dans l'État; il en résulterait que la force individuelle n'aurait été pour rien dans l'admirable mouvement de civilisation qui se produisit en Grèce. Cette conséquence choque le bon sens et porte à penser que l'opinion dont nous parlons est fausse; il est facile de le démontrer.

Le gouvernement des républiques anciennes était direct; or, le gouvernement direct est le type le plus parfait du self-government, c'est-à-dire du gouvernement dans lequel l'action politique est aux mains des individus. Les citoyens exerçaient directement le pouvoir législatif et le pouvoir judiciaire. Il n'y avait de délégué que le pouvoir exécutif et administratif, mais il était lui-même exercé par des citoyens qui remplissaient toutes les charges publiques. La bureaucratie était nulle.

On s'est laissé tromper par ce qui existe dans nos vastes

sociétés modernes, où l'on trouve un corps qu'on appelle l'État qui est fortement constitué par un pouvoir législatif délégué, par un pouvoir judiciaire indépendant, et par une organisation bureaucratique. Chez nous, l'État a donc une vie propre, une volonté propre; dès lors, on comprend qu'il puisse absorber l'individu en se substituant à lui dans toutes les fonctions administratives, dans l'exercice de tous les pouvoirs. L'individu peut devenir une simple dent d'engrenage dans la roue d'une machine.

Dans les républiques anciennes, au moins avant l'époque de la décadence, nous ne trouvons point d'État distinct des citoyens, puisqu'il n'existait ni pouvoir législatif délégué, ni pouvoir judiciaire indépendant. Le pouvoir exécutif et administratif était bien délégué, mais la délégation n'était faite que pour peu de temps et le peuple administrait presque directement, comme il le ferait chez nous, si les fonctionnaires étaient élus tous les ans par le suffrage universel.

On a vu les citoyens, en Grèce, occupés chaque jour de l'année à remplir des charges publiques; on en a conclu que des hommes si surchargés de devoirs devaient être les esclaves de l'État.

On en pourrait dire autant des citoyens anglais; nous avons montré quel grand nombre de charges publiques ils ont à remplir; mais nous avons montré aussi que tout devoir accompli enfante un droit, que le citoyen a autant de droits qu'il accomplit de devoirs : droit de discuter les lois qui lui imposeront des devoirs; droit de rendre la justice, et par conséquent de faire décider par ses pairs si on ne lui a pas retiré la jouissance de l'un de ses droits; droit de faire décider aussi s'il a ou n'a pas bien rempli ses devoirs publics; droit de discuter les actes des magistrats qu'il a élus; droit de les renvoyer à la fin de leur mandat; droit de les faire comparaître devant lui et de les condamner s'ils ont abusé de leur pouvoir. Des citoyens, jouissant de si nombreux et si puissants droits, ne peuvent jamais être absorbés dans l'État.

Les citoyens d'Athènes et de Rome, exerçant directement

tous les pouvoirs, ont possédé la plus grande puissance politique dont jamais on ait joui dans aucun pays.

C'est ce qui seul peut expliquer l'admirable mouvement de la civilisation grecque, le nombre prodigieux de grands hommes qu'elle a produits, dans la politique, dans les arts et dans les sciences. Le développement de l'individu a donné à toutes les petites cités de la Grèce une puissance civilisatrice qui n'a jamais été surpassée ni même égalée.

La Grèce n'était qu'une fédération de cités autonomes reliées seulement par la communauté de race, de langue, de religion, de traditions et d'intérêts ; aussi est-elle une preuve frappante que c'est dans la cité que l'individu se développe avec le plus de puissance.

La décadence date de l'époque où les citoyens furent rétribués pour remplir les charges publiques. Ce fut une conséquence du mépris des Grecs pour le travail manuel. Les citoyens pauvres occupés à gouverner les intérêts de la cité, n'eurent d'autres ressources que le salaire qu'ils reçurent. Tous, capables ou incapables, réclamèrent leur part du trésor public et cette participation devint un droit. Alors le règne des démagogues commença et aussi la décadence.

Cette décadence s'accentua lorsque les cités grecques furent privées de leur autonomie sous la domination romaine. L'individu perdit toute sa puissance et il fut véritablement absorbé dans l'Etat romain.

A Rome, au temps de la République, le citoyen jouissait du même pouvoir qu'en Grèce ; les nombreuses charges publiques, les nombreux devoirs qu'il avait à remplir étaient pour lui la source d'autant de droits. La puissance de Rome, les immenses conquêtes qu'une ville a su accomplir ne s'expliquent que par la puissance et par le développement de chacun des individus qui composaient la cité.

Rome possédait encore la liberté, les provinces jouissaient encore d'une grande autonomie administrative, lorsque naquirent les grands hommes qui devaient illustrer le siècle d'Auguste. Ils sont tous nés avant le premier empereur romain ;

Auguste est né en 63 avant notre ère, Cicéron en 107, Lucrèce en 95, Catulle en 87, Salluste en 86, Horace en 64 et Virgile en 69. Ils étaient tous à l'apogée ou même au déclin de leur talent lorsque Auguste s'empara du pouvoir.

On est tenté d'attribuer les grands siècles littéraires à l'influence des hommes sous le règne desquels ils se produisent, à Auguste, à Charles-Quint, à Louis XIV. Cette illusion est basée sur le faux raisonnement que le moyen-âge résumait par cette formule : *Post hoc ergo propter hoc*. Le despotisme qui succède à la liberté profite tout d'abord de l'énergie politique, intellectuelle, artistique et morale, que la liberté a développée pendant les siècles précédents. Un peu de paix et d'ordre dans la société eût suffi pour permettre à toutes les forces intellectuelles, à tous les sentiments artistiques de se manifester.

Le despotisme, dont l'établissement coïncide avec l'épanouissement d'un grand siècle, n'y est pour rien ; c'est un geai paré des plumes du paon et la preuve en est que, bien peu d'années après son avènement, la lumière s'affaiblit et la décadence commence. Avec Auguste, fut inauguré le système qui remplaça la liberté des provinces et des cités, par le régime bureaucratique, par cette centralisation qui bientôt gouverna le monde connu des anciens et qui devait devenir l'idéal de tous les despotismes du monde moderne. La décadence ne se fit pas attendre : « après Adrien (mort en 136), le mouvement s'arrête. Déjà la poésie épique est morte, les divers genres lyriques s'éteignent successivement. L'histoire n'est presque plus que la biographie, et la poésie n'offre que des noms obscurs (1). »

Chez les peuples modernes, nous trouvons les mêmes faits et la même loi. Partout la civilisation est fille de la liberté, non pas de cette liberté qui consiste seulement à ne subir le joug ni d'un maître, ni de l'étranger, non pas de cette liberté qui se borne à déposer un bulletin dans une urne pour nommer de temps en temps ceux qui seront chargés de faire

(1) Duruy, *Hist. romaine*, 1 vol. in-18, page 482.

les lois ; mais fille de cette liberté locale qui est tout activité, tout action, qui permet à tous les individus de se développer, et à la sélection des grands hommes de se produire.

L'histoire de l'Italie au moyen âge ressemble beaucoup à celle de la Grèce. On y voit le même morcellement du pays en petits états, en petites républiques. On voit s'y produire un mouvement de civilisation tout aussi grand. Il faudrait un volume pour citer les noms des poètes, des peintres, des sculpteurs, des graveurs, des architectes, des historiens, des philosophes, des savants, des jurisconsultes qui apparurent à cette époque; et ce qu'il faut remarquer c'est que les états formés d'une seule cité sont ceux qui en comptent le plus, c'est Florence, Venise, Pise, Gênes, Padoue. Ce qui prouve une fois de plus que la cité est le terrain le plus propre au développement de l'individu.

La décadence de l'Italie suit de près l'établissement du despotisme, c'est-à-dire la destruction de ses libertés locales.

La France elle-même était encore décentralisée au XVI^e siècle, à l'époque où sont nés les grands hommes qui ont illustré le XVII^e. Descartes, Pascal, Corneille, La Fontaine, Arnaud, Molière, Bossuet, Poussin, Lesueur, Puget, étaient tous plus âgés que Louis XIV.

Au XVI^e siècle, la plupart des provinces possédaient une grande indépendance administrative, les corps locaux étaient encore animés de la vie et des vertus des temps antérieurs. On comptait vingt-cinq universités indépendantes, parmi lesquelles celles de Paris, de Toulouse, de Montpellier, d'Aix, de Bordeaux, de Reims, de Rennes, étaient célèbres. Elles s'administraient elles-mêmes, elles réglaient leur enseignement, elles étaient des centres puissants de civilisation.

La décadence commença avant la fin du règne de Louis XIV; elle fit de rapides progrès. Le XVIII^e siècle est un siècle de décadence en littérature, en peinture, en sculpture, en philosophie, en morale, en industrie, en commerce, en agriculture. L'art se dégrade, la misère est intolérable, les mœurs deviennent honteuses. Une seule chose sauva la France, ce fut

le mouvement scientifique suscité par la haine du despotisme. Tout le mouvement intellectuel du XVIII^e siècle, les ouvrages de Montesquieu, de Rousseau, de Voltaire, de d'Alembert, de Diderot, sont une protestation contre l'état politique auquel on avait réduit la France.

Le césarisme romain avait aussi produit Juvénal et Tacite, mais après Juvénal, tout s'était éteint. La Révolution française est venue arrêter non seulement la France, mais tous les peuples de l'Europe continentale dans une décadence dûe aux mêmes causes.

Le raisonnement après l'histoire montre la funeste influence du régime bureaucratique sur le progrès, sur la civilisation et sur les destinées des sociétés.

L'absence des libertés locales affaiblit les deux forces qui concourent au développement de la civilisation, aussi bien la force sociale que la force individuelle. Nous appelons force sociale celle qui appartient à la société tout entière; nous appelons force individuelle celle qui appartient non seulement à l'individu isolé mais encore celle qui résulte de la vie des centres locaux, centres dans lesquels la force individuelle peut facilement se manifester.

L'état social fait l'éducation de l'individu, modifie ses qualités naturelles et les transforme en qualités sociales; l'individu ainsi transformé, réagit à son tour sur la société, car l'homme est un être libre et la liberté consiste à réagir sciemment sur la cause dont on a reçu l'impulsion ; il peut alors organiser une société plus perfectionnée que celle qui l'a formé, il peut lui donner de meilleures institutions, de meilleures lois ; cette société perfectionnée par l'individu réagit avec une nouvelle puissance sur l'individu et de nouveau le perfectionne.

C'est par une suite incessante de réactions de la société sur l'individu et de l'individu sur la société que la civilisation est née et qu'elle se développe.

La loi du progrès a la forme d'un cercle, mais d'un cercle progressif, c'est-à-dire s'élargissant sans cesse.

Faites disparaître l'une de ces deux forces, ou même di-

minuez-la et aussitôt la décadence commence; l'affaiblissement de la puissance individuelle produit l'affaiblissement de la puissance sociale, car il y a contradiction entre l'individu faible et une société forte; cette diminution de la puissance sociale produit une diminution de la puissance individuelle, et l'on est entré dans un cercle vicieux.

La loi de la décadence a aussi la forme d'un cercle, mais d'un cercle regressif, c'est-à-dire se rétrécissant sans cesse. C'est à ce résultat qu'on arrive par la suppression, ou même par la simple diminution des libertés locales.

Dans ces immenses agglomérations qu'on appelle nations, l'individu est submergé, il ne peut, en dehors des libertés locales, avoir sauf exception que l'influence d'un atome sur une masse. Il ne reçoit à son tour qu'une très petite action civilisatrice de la force sociale. L'action réciproque de l'individu sur la societé, et de la société sur l'individu ne peut alors se faire sentir qu'à distance et avec une perte de force considérable. Les progrès de la civilisation s'en trouvent diminués d'autant.

Les individus n'agissent que par leur nombre, mais la puissance des petites causes est immense quand ces petites causes sont multipliées par un grand chiffre.

Supposez aussi petite que vous voudrez l'augmentation de puissance que les libertés locales peuvent donner à l'individu; multipliez cette plus value par le nombre des personnes qui composent une nation comme la France, c'est-à-dire par des millions; multipliez ensuite ces millions par toutes les générations qui se succèdent et vous obtiendrez des milliards de plus-values dans les petites forces qui concourent au progrès; faites le même calcul sur la diminution de force que l'absence des libertés locales a soustraite depuis trois siècles aux individus, et vous trouverez des milliards de forces perdues pour le progrès; c'est ainsi que les grands effets sont produits par de petites causes.

L'Etat est aussi impuissant à remplacer la force immense qui est la résultante de toutes les forces individuelles qu'un homme le serait à faire l'ouvrage d'une fourmilière.

La civilisation n'est pas seulement une chose extérieure et matérielle ; elle ne consiste pas seulement en monuments, routes, canaux et chemins de fer; elle ne consiste pas seulement dans la dose de science et d'instruction que chacun possède. Une nation peut paraître civilisée et ne pas l'être ; c'est ce qui arrive lorsque son gouvernement vit pour elle. Ce qui constitue véritablement la civilisation d'un peuple, c'est le développement de la force intérieure et comme disaient les anciens, de la vertu (*virtus*) en chaque membre de la Société; c'est le développement du caractère qui est pour l'individu ce que la trempe est pour l'acier.

Or, c'est dans la cité, dans la petite Société qu'on appelle la commune que l'homme peut trouver l'occasion de développer, au point de vue politique, ce caractère, cette vertu individuelle, qui est tout à la fois le produit, le but et la cause de la civilisation.

On a prétendu que le développement des individualités était contraire aux besoins et aux aspirations de la démocratie. Si l'on veut parler des individualités qui au nom des classes privilégiées ont gouverné les sociétés du passé, on a raison ; mais ce ne sont pas les seules possibles. Dans un récent discours à Glascow, John Bright faisait remarquer que plus un gouvernement devient démocratique, plus diminue le rôle politique des grandes individualités et plus augmente la puissance du nombre ; il en concluait que dans l'avenir, la puissance d'une nation dépendra moins du génie de ses chefs, que de la valeur individuelle de la majorité de ses membres.

La démocratie doit être l'individualité mise à la portée de tous, comme elle est déjà l'instruction et le droit politique mis à la portée de tous. Si elle n'avait ce résultat elle ne serait que le gouvernement d'une foule sans valeur. Le développement de l'individu, la formation de son caractère, de son énergie, de sa personnalité est le seul but de la civilisation ; tout le reste, les institutions, les lois, ne doivent être que de simples moyens pour y parvenir.

Il n'est pas besoin d'être César ou Socrate pour être une

individualité ; « l'individualité humaine existe partout où nous sentons la marque d'une âme originale et indépendante. Le potier qui imprime son cachet sur son vase d'argile, le laboureur dont le champ révèle par son aspect différent de l'aspect du champ voisin, les soins d'un travail libre, sont des individualités au même titre que le conquérant ou le poète (1). » Le développement de l'individu c'est le secret de la puissance et du progrès des peuples libres. « Les hommes sont peu nombreux dans ce pays (*la Suisse*), disait le général Laharpe à Odilon Barrot, mais chaque homme a une grande valeur; nous avons voulu suppléer au nombre par la liberté, et nous y avons réussi. (1) »

L'état dans le quel le système bureaucratique laisse l'individu, c'est-à-dire l'une des deux forces qui créent la civilisation, a été décrit par Tocqueville : « Je vois, dit-il, une foule innombrable d'hommes semblables et égaux qui tournent sans repos sur eux-mêmes pour se procurer de vulgaires plaisirs dont ils remplissent leur âme; au-dessus d'eux s'élève un pouvoir immense et tutélaire qui se charge seul d'assurer leurs jouissances et de veiller sur leur sort; il est absolu, régulier, détaillé et doux ; il ne brise pas les volontés, mais il les amollit, les plie, les dirige, il force rarement d'agir, mais il s'oppose sans cesse à ce qu'on agisse; il ne détruit pas, il empêche de naître; il ne tyrannise point, il gêne, il comprime, il énerve, il éteint, il hébète, et il réduit enfin chaque nation à n'être plus qu'un troupeau timide et industrieux dont il est le berger (1). » Ce tableau, fidèle sous l'ancien régime, n'est plus complètement exact de nos jours; mais il est toujours vrai qu'avec le régime bureaucratique la force individuelle ne se développe que très incomplètement.

Nous croyons trop facilement que pour créer des individua-

(1) Em. Montégut, *Essai sur l'individualité humaine dans la Société moderne.*

(2) Odilon Barrot, *De la centralisation*, p. 127.

(3) *De la Démocratie*, IVe partie, chap. IV.

lités ou pour ranimer la force intellectuelle d'une nation, il suffise de fonder à grands frais des universités, des facultés, des lycées et des écoles primaires. La vie, c'est l'action; et les plus savants cours et discours ne peuvent ranimer ce qui s'anémie dans l'inaction.

Dans le système du self-government, l'Individu et la Société agissent avec un ensemble admirable. Nous avons vu l'Angleterre procéder par des lois facultatives dans l'organisation des Unions de paroisses, des districts de routes, des bureaux de salubrité publique, des bourgs municipaux. L'expérimentation du progrès est laissée à l'initiative locale, qui peut choisir, entre plusieurs lois, celle qui lui paraît le mieux s'adapter aux besoins et aux mœurs de chaque localité. Par ces lois facultatives, le pays se change en un vaste champ d'expériences. Ces expériences se font lentement, sûrement, sur une petite partie du territoire, et si elles ne réussissent pas, les localités ont le droit d'y renoncer, de revenir au système ancien, ou d'essayer un des autres systèmes proposés. Puis, lorsqu'au bout de 25 ou 30 ans les divers systèmes ont été expérimentés en divers lieux, et dans diverses conditions, alors l'État peut juger des résultats, et en tirer les éléments d'une solution définitive que la loi peut imposer ensuite sans danger.

Cette méthode peut paraître étrange à ceux qui ne comprennent la loi que comme une règle invariable, devant s'appliquer aussi bien aux communes de cent habitants qu'à celles de cent mille ; à ceux qui regardent la loi comme une espèce de dogme qui doit s'imposer dans tous les cas, partout et toujours. Elle nous paraît néanmoins plus conforme au bon sens que celle qui procède par des lois administratives que le législateur applique immédiatement au pays entier, avant qu'il ait pu s'éclairer par l'expérience. Avec cette dernière méthode il n'y a pas de petites erreurs; si le législateur se trompe, la société entière en porte la peine.

On peut consulter les annales des peuples chez lesquels le progrès s'est fait d'une manière continue, sans inter-

ruptions comme sans révolutions; on verra que chez eux les individus et les groupes d'individus ont eu la véritable initiative du progrès, celle qui consiste à faire des essais et à trouver la voie dans laquelle il faut s'engager; on verra que tout changement qui ne s'est pas appuyé sur cette expérience, n'a pu qu'avorter ou conduire dans une voie désastreuse.

Le rôle de l'État dans le progrès est d'une extrême importance, mais il n'est pas celui qu'on lui prête. Lorsque le progrès sorti des expériences partielles a pénétré dans les idées, dans les mœurs, dans la pratique d'un pays, alors, l'État le fixe dans des lois; alors, il peut l'imposer, si l'opinion lui indique que le pays est suffisamment préparé à le recevoir.

Voilà le vrai rôle de l'État dans le progrès. Quant à la mission qu'on prétend lui donner de faire le progrès *a priori*, c'est la plus folle comme la plus dangereuse des missions. Elle ne conduit pas seulement les gouvernements à faire des expériences désastreuses, elle les conduit souvent aussi à la routine, car ils reculent devant un rôle qu'ils se sentent impuissants à remplir. Nous en citerons un exemple.

En 1792, on détruisit tout ce que dans les siècles précédents l'initiative privée et l'initiative locale avaient fondé pour l'instruction publique. Non seulement les Universités, mais 562 collèges pour l'instruction secondaire furent abolis (1). On aurait pu enlever à ces universités, à ces collèges, la rouille que le despotisme y avait laissé s'accumuler; il eût suffi de quelques années pour les animer de l'esprit nouveau qui s'emparaît de la société. Non, on préféra faire table rase. Puis, on chargea des hommes distingués, éminents, tels que Mirabeau, Talleyrand, Condorcet, Lakanal, de construire un nouvel édifice pour l'instruction de la nation tout entière. C'est alors que l'on vit combien les plans qui sortent en un jour des petits cerveaux des grands hommes sont pleins d'erreurs, et

(1) Nous empruntons ce chiffre au rapport de Villemain sur la situation de l'enseignement secondaire en 1844.

ne cadrent guère avec les exigences de la pratique. On plaça l'école primaire au chef-lieu de canton, parce que là était le centre politique, sans se demander comment les enfants pourraient s'y rendre ; on créa des écoles centrales dont les programmes étaient si peu adaptés aux besoins, que les élèves manquèrent presque partout (1).

Au plan de l'Assemblée nationale succède le plan de l'Assemblée législative qui fut remplacé par celui de la Convention ; tous différents, tous sortis des méditations d'hommes éminents, et tous échouant par les mêmes causes. Puis vient l'Empire qui organise la centralisation de l'instruction publique comme de tout le reste, et qui crée un vaste corps de fonctionnaires chargé de l'enseignement à tous les degrés.

L'histoire de l'université moderne est la preuve vivante de la vanité du système qui veut que l'initiative du progrès appartienne à l'État. En 1806, on emprunte les programmes, les méthodes surannées qui convenaient peut-être à la société de l'ancien régime, et on les applique à la société nouvelle. Pendant plus de soixante ans, il a été impossible de faire faire un pas à ces programmes et à ces méthodes ; pendant plus de soixante ans, les projets de réforme ont été combattus avec ardeur et persistance par tous les membres de l'Université, depuis les simples professeurs jusqu'aux plus hauts dignitaires.

Il a fallu l'abaissement du niveau des études constaté par les examens, il a fallu la clameur de l'opinion publique, il a fallu la résistance des élèves refusant une instruction indigeste et inutile, il a fallu la concurrence de l'enseignement libre prenant l'initiative des réformes, il a fallu plusieurs révolutions politiques pour amener l'université à essayer de mettre ses programmes et sa méthode en rapport avec les progrès de la science pédagogique et avec les besoins de la société.

Mais on peut voir aujourd'hui devant quels obstacles sont

(1) V. Albert Duruy. *L'instruction publique et la Révolution*, chapitre IV.

placés ceux qui se chargent de réformer une vaste administration centrale qui s'est attardée pendant quatre-vingts ans dans la routine.

C'est surtout avec le suffrage universel que le régime bureaucratique peut avoir de funestes effets sur la marche de la civilisation et du progrès.

Dans l'introduction à son livre sur la démocratie en Amérique, Tocqueville montre que le véritable danger qui menace les sociétés modernes, c'est le despotisme, non pas le despotisme d'un homme, mais le despotisme de la foule. Il écrivait, il y a cinquante ans : « S'il venait jamais à se fonder une république comme celle des États-Unis, où le pouvoir d'un seul aurait déjà établi et fait passer dans les habitudes comme dans les lois, la centralisation administrative, je ne crains pas de le dire, dans une semblable république, le despotisme deviendrait plus intolérable que dans aucune des monarchies absolues de l'Europe. Il faudrait passer en Asie pour trouver quelque chose à lui comparer (1). »

L'énergie native des races germaniques et en général celle des peuples de l'Europe, ont opposé jusqu'ici une grande résistance à l'établissement complet et permanent du despotisme. Elles l'ont vaincu quand il s'est présenté sous la forme d'un homme; le principe sur lequel il se fondait était alors trop évidemment injuste ; mais sera-t-il aussi facile à vaincre quand il s'appellera légion ?

Sous le régime du suffrage universel, c'est le peuple souverain qui parle, et il semble que sa volonté ne puisse être ni contrariée ni même limitée. On a vu en juin 1848 et en mai 1871 quelle puissance irrésistible le suffrage universel confie à ceux qui sont ses représentants. Cette puissance qu'il donne pour vaincre les émeutes, il peut la donner à plus forte raison pour vaincre une opposition de paroles, une opposition qui n'est fondée que sur une volonté individuelle. Pour ceux qui regardent la souveraineté du peuple comme un dogme, qui

(1) Tocqueville. *De la démocratie*, tome II, chap. VII.

pensent que la voix du peuple est infaillible, toute opposition est un crime. Le suffrage universel conduit fatalement au despotisme quand la centralisation exagérée lui donne les moyens de l'établir.

Dans les mêmes conditions il conduit aussi au socialisme.

Chez tous les peuples et dans tous les siècles, la démocratie a eu pour tendance de constituer le gouvernement comme l'unique organe du progrès. L'idée du progrès par la force individuelle ou même par la force locale est une idée complexe; les effets de ces forces se manifestent trop lentement pour qu'ils puissent être aperçus par les masses. Au contraire, l'idée du progrès par l'État est facilement comprise, elle ne demande ni études préalables, ni profondes réflexions. Beaucoup d'ignorants, et nous classons parmi les ignorants en politique tous ceux qui n'ont que des idées théoriques, croient même que l'État peut transformer la société comme par un coup de baguette et en faire disparaître la misère comme le soleil fait disparaître le brouillard.

Ce ne sont pas seulement les gouvernés qui professent l'idée du progrès par l'État, ce sont surtout les gouvernants. « Tous les gouvernements qui se sont succédé depuis 1792 ont, parmi les titres qu'ils invoquaient pour être acceptés, compté en première ligne les bienfaits dont ils avaient les mains pleines. Tous ont voulu être jugés d'après leurs œuvres, c'est-à-dire sur ce qu'ils faisaient pour le bien physique et moral des peuples et ils l'ont été. Leur diversité d'origine et d'organisation ne les a pas empêchés de marcher dans la même voie d'intervention universelle, tant cette théorie est creusée profondément. Les États modernes tendent de plus en plus à être en tout les initiateurs des peuples. De purement répressive, leur action est devenue civilisatrice (1). »

Sous le régime bureaucratique, cette tendance devient irré-

(1) Challemel-Lacour. *La Philosophie individualiste*, in-18°, p. 83.

sistible, aucune force ne peut s'opposer à ses dangereux excès. Plus l'État est intervenu dans l'administration des affaires, plus il est forcé d'intervenir, puisqu'il a diminué d'autant la capacité et la force des individus et des localités. On est entré dans un cercle vicieux qui conduit à l'intervention universelle, à l'omnipotence de l'État.

Cet engrenage de l'effet sur la cause est mis en mouvement par l'impulsion des gouvernés comme par celle des gouvernements. Lorsque le suffrage universel se joint au régime bureaucratique, on est conduit fatalement et promptement à la réalisation du socialisme utopique, car de la centralisation administrative au socialisme il n'y a qu'un pas. L'État chargé de tous les services publics, la force collective remplaçant la force individuelle et la force locale, telle est la définition de la centralisation; telle est aussi la définition du socialisme.

La seule chose qui les distingue, c'est le but poursuivi; la centralisation a été faite au profit des classes riches ou moyennes qui trouvaient en elle l'instrument de leur puissance politique. Mais sous l'empire du suffrage universel le centre du gouvernement s'est déplacé et tend à se déplacer de plus en plus. Si le gouvernement change de mains, la puissance que lui donne la centralisation s'appliquera certainement à la réalisation d'idées bien différentes de celles qui ont été son but dans le passé.

Les gouvernements modernes se trouvent en présence de problèmes ardus, immenses, qu'on appelle les problèmes sociaux. Ils pourront être tentés de reculer devant la tâche, mais les masses ne comprennent pas que le progrès s'arrête; il faudra marcher alors même que les solutions ne seraient pas trouvées; on sera conduit à essayer la réalisation d'utopies sur une nation de 36 millions d'âmes. Cet essai sera rendu possible par un budget de trois milliards, qui bientôt sera de quatre, en attendant qu'il soit de cinq.

On marchera vite dans cette voie à moins que la Société effrayée ne recule devant l'abîme et ne se jette de nouveau dans les bras des Césars modernes qui définitivement installés

lui feront parcourir toutes les phases de la décadence, et la conduiront à la mort comme les Césars romains y ont conduit la Société romaine.

Voilà vers quel aboutissement le système bureaucratique, l'intervention universelle de l'État, conduit fatalement les nations modernes.

Quel est le remède ? Ce livre tout entier a essayé de répondre à cette question ; le remède c'est le self-government.

Le self-government mis à la place du régime bureaucratique retire aux peuples le moyen et aussi la tentation de réaliser des utopies par la puissance de l'État. Il fait comprendre même aux ignorants que l'initiative du progrès peut et doit se faire par l'initiative individuelle et locale ; il fait comprendre aux nations que leur sort est entre leurs mains et dépend de leurs efforts ; qu'elles ne sont pas condamnées à attendre la satisfaction de leurs désirs de gouvernements, qui en échange de ce qu'ils donnent, confisquent la liberté des citoyens ; il leur apprend que le progrès demande beaucoup d'efforts et de temps, que le progrès instantané est une utopie.

Enfin les libertés locales peuvent seules donner la vraie notion de la souveraineté du peuple, et en séparer l'erreur qui s'y mêle.

Quand on entend cette immense voix de millions d'hommes qui parle au nom d'une nation, on est saisi d'une sorte d'éblouissement ; ces seuls mots, souveraineté du peuple, évoquent devant l'imagination quelque chose de plus grand, de plus fort que tous le nom des rois et des Césars.

Mais si nous descendons dans la commune, nous verrons de près la souveraineté du peuple, nous la toucherons de la main et nous verrons clairement qu'elle n'est que la majorité d'un jour, majorité qui peut être la minorité du lendemain, parce qu'elle peut être dans l'erreur, parce qu'elle peut abuser de sa force.

Quand nous l'aurons vue de près, quand nous l'aurons analysée, disséquée, nous perdrons pour elle cette superstition qui la rend si dangereuse. Nous ne nous soumettrons pas

moins à la décision de la majorité, c'est-à-dire à la loi, parce que c'est le seul moyen de maintenir l'ordre dans la Société, et aussi parce que la décision de la majorité renferme probablement une grande part de vérité; mais nous saurons que le despotisme, exercé au nom de la souveraineté du peuple, est tout aussi mauvais, tout aussi injuste que les despotismes du passé.

# CHAPITRE II

## DES REFORMES A OPERER DANS NOS INSTITUTIONS LOCALES

### § 1. — *Du but à atteindre.*

Si nous proposons des réformes qui touchent à un grand nombre de points de notre organisation locale, nous sommes loin de demander qu'elles soient réalisées de suite. Nous savons ce que les idées, les habitudes, les intérêts opposent d'obstacles aux changements les meilleures ; nous savons que ces obstacles se multiplient et deviennent insurmontables si l'on veut faire des réformes trop radicales ou même qui touchent à trop de points à la fois. Mais, plus il est nécessaire de marcher prudemment, et plus il est nécessaire de bien déterminer le but que l'on doit atteindre ; car, si l'on s'égare en même temps qu'on marche lentement on n'arrivera jamais.

Il nous paraît donc utile de formuler un ensemble de réformes, toutes devant concourir à constituer le régime administratif que nous désirons voir se réaliser pour la France. Ces réformes partiront de trois principes qui sont les principes et les conditions mêmes du self-government.

Le premier de ces principes, c'est de ne laisser à l'État d'autre administration que celle des services publics qui intéressent directement l'unité nationale. On dira que nous voulons détruire l'unité de la France et empiéter sur les fonctions de l'État. Mais quels sont les éléments de l'unité française ? « Ils reposent tous dans les pouvoirs dont le gouvernement

est directement et exclusivement investi. Le gouvernement a besoin d'argent pour subvenir aux dépenses du service public, au paiement de l'armée, à l'équipement des flottes; les lois de finances l'autorisent à lever l'impôt; la loi du recrutement lui donne les armées de terre et de mer; les lois qui assurent l'ordre public le défendent contre les factions. Il exerce ses pouvoirs à l'aide d'agents spéciaux dont il dispose, et auxquels, seul après la loi, il a droit de commander; ces mesures s'étendent à tout le royaume, elles peuvent être exécutées en même temps sur tous les points, en vertu d'une impulsion unique, sans aucune résistance possible. Voilà ce qui assure et constitue la force du gouvernement. Qu'au-dessous de lui, le régime intérieur des communes, la gestion de leur bien, le règlement de leurs droits, soient soumis à des lois où la liberté ait une part plus ou moins grande, cette question n'est certainement pas indifférente; elle touche à de grands intérêts, mais elle a surtout un caractère administratif, et elle n'engage pas directement l'unité de la France, ni sa puissance nationale. (1) »

Nous sommes de l'opinion de Vivien et nous ne voyons pas ce que l'unité de la France peut avoir à faire dans la question de savoir si ce seront les agents de l'État, ou ceux des départements et des communes, qui construiront et entretiendront les routes, qui percevront les revenus des départements et des communes, et les ordonnanceront.

Mais nous voyons très bien que, si l'unité matérielle est assurée par la centralisation administrative, il n'en est pas de même de l'unité morale que cette centralisation détruit au contraire quand elle est exagérée, parce qu'elle établit un antagonisme entre la nation et son gouvernement, entre les différentes classes de la Société qui forment comme autant de nations distinctes et ennemies.

Nous préférons l'unité morale, parce qu'elle nous paraît la

(1) Vivien. *Rapport sur la loi municipale fait à la Chambre des députés le* 26 avril 1836.

plus nécessaire, et parce qu'elle amène logiquement à sa suite une unité matérielle suffisante. Ce qui fait surtout l'unité d'une nation, c'est une loi politique égale pour tous, et un gouvernement assez fort pour la faire respecter.

Nous voulons le self-government pour la France, mais nous ne demandons pas que l'on copie la forme qu'il a prise en Angleterre; cette forme n'est pas la seule possible. C'est ce que démontre l'exemple de la Belgique, de la Hollande, de l'Italie, de la Prusse qui ont commencé à réaliser quelques-unes des parties du self-government et qui les ont facilement adaptées à des institutions semblables à celles qui existent en France.

Nous n'avons même pas besoin d'emprunter le principe du self-government à l'Angleterre; ce gouvernement a été le nôtre pendant plusieurs siècles, avant qu'un despotisme néfaste n'eût fait disparaître nos libertés nationales.

Les plaintes contre la bureaucratie sont générales en France; tout le monde semble d'accord sur les difficultés, sur les ennuis qu'elle suscite aux citoyens, sur ses lenteurs, sur sa paperasserie, sur l'énormité des sommes qu'elle coûte. Tout le monde demande une réforme; mais on a tort d'attendre la diminution de la bureaucratie sous le système bureaucratique; ces deux choses sont contradictoires. Il n'y a qu'un changement de système, il n'y a que le Self-government qui puisse réduire la bureaucratie aux proportions qu'elle doit avoir.

Le second principe du self-government c'est de faire participer le plus grand nombre possible de citoyens à l'administration des intérêts publics, non seulement à la délibération mais principalement à l'action, car c'est l'action surtout qui développe les qualités sociales et politiques d'un peuple.

On a dit : « Délibérer est le fait de plusieurs, mais administrer est le fait d'un seul. » Cette maxime était inconnue en France avant l'avènement du despotisme; elle est inconnue à toutes les nations libres; elle a été empruntée au césarisme romain par la royauté absolue et reprise par Rœderer au moment où l'on se préparait à organiser en France le césarisme moderne.

C'est une maxime que nous nous gardons bien de pratiquer dans le gouvernement parlementaire, c'est-à-dire dans la partie de notre constitution où nous avons appliqué les principes de liberté. Est-ce que le pouvoir exécutif est exercé chez nous par un seul homme ? En théorie, et selon la lettre de la constitution, oui; mais dans la réalité des faits, non. Le pouvoir exécutif est entre les mains de huit ou dix ministres solidairement responsables ; chacun d'eux ne peut rien décider ni faire d'important qui n'ait été délibéré en conseil.

La maxime de Rœderer renferme cependant une part de vérité et c'est ce qui explique son succès. L'administration tant générale que locale contient plusieurs parties très distinctes : les travaux publics, l'instruction publique, les finances, les relations extérieures etc. La division du travail, la spécialisation des fonctions est aussi nécessaire en politique qu'en industrie, et il semble conforme à nos idées modernes de confier l'action administrative à un seul homme dans chaque service spécial. Mais il y a loin de là, au système où un seul possède toute l'action administrative dans le département ou dans la commune.

Il y a plusieurs avantages à spécialiser et à multiplier les services ; d'abord on multiplie le nombre de ceux qui prennent part à l'action administrative ; en second lieu on peut plus facilement trouver des personnes aptes à chaque service ; enfin on évite le gouvernement de la bureaucratie qui est la conséquence fatale du système actuel, dans lequel chaque administrateur a une tâche au-dessus de ses forces.

L'arrêt de développement que nos institutions ont subi sous l'influence du pouvoir royal a placé les partisans de la décentralisation dans une situation singulière. Il semble que ce soient eux qui demandent une chose nouvelle, qui parlent au nom d'une simple théorie ; ils rencontrent devant eux ce préjugé que rappelait Daunou dans la discussion de pluviôse an VIII, préjugé qui repousse toutes les institutions nouvelles comme impraticables. Il nous semble au contraire que ce sont eux qui parlent au nom de l'expérience, et que ce sont

leurs adversaires qui parlent au nom d'une théorie ; la preuve en est que dix révolutions successives sont venues démontrer que leur système est impraticable.

Le troisième principe du self-government, c'est la responsabilité devant le pays lui-même de tous ceux qui prennent part à l'administration des affaires publiques. Le pouvoir judiciaire, exercé directement pour la plus grande partie sans délégation, est une des conditions et la plus importante du self-government. Nous n'avons pas à nous occuper ici de son organisation dans son ensemble ; c'est un sujet trop considérable pour être traité en passant. Nous nous bornerons à indiquer les réformes que nous paraît comporter la justice administrative, en ce qui touche la responsabilité des citoyens actifs chargés de la gestion des affaires locales.

Dans la comparaison que nous avons faite entre la France et les autres pays de l'Europe, nous avons montré combien nous sommes restés en arrière dans le mouvement qui entraîne ces pays à reprendre leur ancienne tradition de self-government et de libertés locales. Cette comparaison nous a été douloureuse, et la honte nous est montée au visage lorsque nous avons lu ces paroles que Bismark prononçait le 2 mai 1871 devant le parlement allemand : « Il est donc certain qu'une aversion existe (de la part des Alsaciens-Lorrains) ; il est de notre devoir de vaincre cette aversion ; notre administration est bien quelquefois un peu gauche et un peu lourde, mais toujours bienveillante. C'est ce que les Alsaciens reconnaîtront, car nous pouvons leur accorder un degré plus élevé de libertés locales et individuelles que le gouvernement français. Nous donnons l'autonomie à l'Alsace et la Lorraine et elles atteindront avec les institutions allemandes jusqu'aux limites de l'idéal qu'elles n'ont pu réaliser sous le gouvernement français (1). »

Ce n'est pas seulement la honte qui nous a saisis, c'est

(1) Discours cité par Raudot dans la discussion de la loi de 1871 sur les conseils généraux. Séance du 12 juillet.

aussi la crainte. Nous n'avons jamais cru et nous croyons moins que jamais à la puissance donnée aux nations par la centralisation administrative. La guerre de 1870 nous a appris ce qu'il fallait penser du tableau tracé il y a quarante ans par Cormenin : « Au même instant, le gouvernement veut, le ministre ordonne, le préfet transmet, le maire exécute, les régiments s'ébranlent, les flottes s'avancent, le tocsin sonne, le canon gronde et la France est debout. » Il faut en rabattre. La vérité est que la centralisation administrative conduit un peuple à la somnolence, à l'impéritie et à la routine, c'est-à-dire à la décadence et à l'infériorité vis-à-vis des autres nations qui progressent.

Humboldt ramène toute la politique à l'émancipation de l'énergie individuelle et y subordonne tout le reste (1) ; il a raison. Ce n'est pas à la nation, qui aura seulement les meilleurs instituteurs qu'appartiendra la puissance, mais à celle qui aura développé aussi avec le plus de constance et d'énergie les forces de l'individu. La suprématie morale et politique appartiendra aux peuples qui se débarrasseront le plus promptement et le plus complètement du virus despotique qui affaiblit leur tempérament ; elle appartiendra à ceux qui ne craindront pas de marcher dans la voie des réformes, de reprendre leur tradition de libertés, et de réaliser cette constitution tout à la fois naturelle et idéale qu'on retrouve chez tous les peuples dans la première partie de leur histoire, et dont l'Angleterre seule a conservé jusqu'à nos jours les principes et le modèle.

Nous croyons avoir dépassé tous les peuples en politique, parce que nous avons le suffrage universel ; mais le suffrage universel est, comme les langues d'Esope, la meilleure ou la pire des choses ; c'est la pire des choses, s'il ne peut faire son éducation politique, si l'inexpérience le livre aux charlatans et aux ambitieux.

Nous sommes fiers, parce que depuis quatre-vingts ans,

(1) V. Challemel-Lacour. *Essai sur les limites de l'action de l'État*, p. 77.

toutes les nations ont reçu la commotion de nos révolutions, parce qu'elles ont marché en avant sous l'impulsion de ces bouillonnements qui se produisent chez nous tous les quinze ou vingt ans. Est-il digne d'un grand pays comme la France de se réduire à l'état de volcan dans la marche du progrès ?

Il faut bien remarquer aussi que presque tous les peuples de l'Europe ont adopté le gouvernement constitutionnel ; que la plupart d'entre eux possèdent même la liberté à un plus haut degré que nous, puisqu'ils ont des libertés locales supérieures aux nôtres, puisqu'ils ont les libertés de réunion et d'association que nos lois nous refusent encore. Une nouvelle révolution ne trouverait donc aucun écho chez eux ; elle n'y exciterait que l'effroi ou la répulsion.

Craignons d'avoir sous l'empire de la centralisation administrative notre Sédan politique, comme nous avons eu en 1870 notre Sédan militaire ; craignons que notre influence sur le progrès de l'Europe ne s'évanouisse à son tour.

N'est-il pas regrettable qu'en France, la classe élevée soit encore divisée sur la question des libertés locales, ou n'en comprenne pas l'importance ; il s'agit cependant pour elle de vie ou de mort, de sa puissance ou de son anéantissement dans un avenir prochain.

Quand nos historiens, quand nos hommes d'État parlent de la tradition de la France, de celle qu'il faut suivre ; quand ils parlent de son tempérament, de ses habitudes, de ses idées, afin d'y conformer leur politique, c'est toujours de la tradition du despotisme dont ils parlent ; c'est toujours dn tempérament, des habitudes et des idées que le despotisme a développés chez nous dont il s'agit.

En vain la classe élevée attendra le retour de son influence par la centralisation administrative ; le suffrage universel a déplacé le centre du gouvernement et il tend à détruire toute influence d'une classe qui ne s'appuiera pas sur des services rendus à la société.

Depuis quelques années, la revendication des libertés locales semble avoir changé de parti ; ce sont aujourd'hui les

radicaux qui sont les plus ardents décentralisateurs ; ils vont jusqu'à demander l'autonomie de la commune. Qu'on ne s'y laisse pas tromper ; ce ne peut être qu'une position de combat. Le radicalisme décentralisateur renferme une contradiction ; il prétend concilier deux principes qui s'excluent : l'infaillibilité du suffrage universel, son pouvoir sans limites, et l'indépendance de chacune des parties qui le composent.

Ce n'est pas la première fois que la question sert d'arme politique. La revendication des libertés locales en 1828 fut un acte d'opposition contre la Restauration ; le programme de Nancy, et le mouvement décentralisateur qui le suivit, fut surtout un programme d'opposition contre le second empire.

Il n'est pas de meilleure arme contre un gouvernement dont on veut diminuer la puissance que de lui retirer le moyen par lequel il exerce cette puissance.

La centralisation administrative est encore entre les mains de ce que les radicaux appellent la bourgeoisie ; elle a servi jusqu'ici à réaliser des idées, une politique qu'ils combattent ; c'est donc une force qu'ils veulent détruire aux mains de leurs adversaires. Mais le jour où l'absence de libertés locales aura achevé de faire perdre toute influence à la classe élevée, le jour où les radicaux arriveront au pouvoir, ils reprendront leurs véritables principes et l'on verra que leur idéal, c'est le despotisme démocratique, celui qui ne souffre ni contradiction, ni limite à la volonté du suffrage universel, pas plus la limite qui pourrait venir des communes, que celle qui pourrait venir des individus.

Ce serait donc une grande erreur de se laisser détourner d'une cause aussi importante que celle des libertés locales, par la crainte de faire les affaires d'un parti dont on repousse les autres doctrines. C'est en abandonnant cette cause qu'on travaille pour ce parti et qu'on prépare son avènement.

## § 2. — *Des réformes dans l'administration départementale.*

(a) *Du département comme circonscription administrative.* — On a soutenu, même en 1871 (1), que le département est une création artificielle, une simple division destinée à faciliter l'action du gouvernement.

Veut-on dire qu'en 1790 la Constituante a créé une circonscription dont les limites étaient nouvelles ? On a raison. Mais veut-on dire que cette circonscription est factice, ne repose que sur la volonté de la loi ? On a tort.

La loi ne crée ni la commune, ni le canton, ni la province, et notre département répond à l'élément provincial que l'on rencontre chez tous les peuples, même en Angleterre, où il joue un rôle spécial.

Nous avons montré que les départements, comme nos anciennes provinces, sont des parties du territoire dont les habitants sont reliés par une communauté de race, de mœurs et d'intérêts. S'il leur manque encore une histoire, si cette histoire a eu jusqu'à ce jour peu d'éclat, ce fait tient à la centralisation qui, depuis l'an III, a éteint toute vie locale. Lorsqu'ils seront devenus des centres importants de liberté administrative, ils pourront devenir aussi des centres intellectuels, scientifiques et artistiques ; alors, ils auront une histoire.

L'existence du département peut seule permettre la séparation du pouvoir administratif et du pouvoir politique, séparation qui doit être le véritable but de la décentralisation. Aujourd'hui, en France la tâche des ministres est accablante ; ils doivent non seulement s'occuper des grands intérêts politiques du pays, mais encore des chemins vicinaux, des églises de village, des cimetières, etc., on peut affirmer que cette tâche est impossible à remplir.

(1) Discussion de la loi sur les conseils généraux. V. les discours de MM. Brisson, et Louis Blanc.

« Rien n'est plus différent des bureaux d'un ministère français que ceux d'une administration en Angleterre. Là, quelques rares employés, d'un accès facile, d'une exquise politesse, d'une inépuisable complaisance pour les citoyens qui par le plus grand des hasards, ont affaire à une administration publique. Point de cerbère rengorgé dans une cravate blanche, le cou orné de la chaîne d'argent traditionnelle; un simple *gentlemen*, en redingote, fait fonction d'huissier; il paraît surpris, mais non pas mécontent d'apercevoir un étranger et il s'empresse de se mettre à ses ordres. Il est assurément plus facile de voir un ministre en Angleterre qu'un chef de division en France (1). »

Un ministre anglais ne s'occupe que des questions d'ordre politique, et lorsque ces questions ne sont pas engagées devant le parlement, il a peu de choses à faire; quand elles sont engagées, il peut y consacrer tout son temps.

C'est au département qu'appartient la gestion de tous les intérêts locaux qui sont au-dessus des forces de la commune et du canton; les lois modernes qui lui ont attribué cette gestion n'ont fait que reprendre notre tradition véritable, celle qui est fondée sur l'expérience et, par conséquent, celle qu'il faut suivre. Ces intérêts sont nombreux, mais il faut se garder de les exagérer, et de rétablir au profit du département une centralisation que l'on retire à l'État. La commune et le canton doivent profiter autant que le département d'une sérieuse décentralisation.

Ce sont là des considérations dont nous tiendrons compte en exposant les principales réformes que nous croyons utile de faire dans l'organisation départementale,

(b) *Vérification des pouvoirs.* — Nous avons vu qu'en Hollande, en Belgique, en Italie, en Espagne, en Portugal, en Autriche, en Hongrie, en Bavière et en Prusse, les assemblées provinciales vérifient elles-mêmes les pouvoirs de leurs

(1) De Franqueville. *Les institutions de l'Angleterre*, p. 342.

membres. Dans la plupart de ces pays, la décision des assemblées est définitive. En Prusse, on peut en appeler devant un tribunal administratif; en Espagne, devant la Cour d'appel.

La France doit arriver au même niveau que les autres nations. Puisque l'article de la loi de 1871, qui reconnaissait aux conseils généraux le droit de vérifier les pouvoirs de leurs membres, avait produit des abus, nous demandons que provisoirement et comme préparation à l'exercice de la plénitude du droit, il y ait un recours devant le conseil d'État contre les décisions des conseils généraux sur cet objet.

Nous ne nous laisserons pas arrêter par ce raisonnement que le suffrage universel ne peut être justiciable d'un corps de fonctionnaires. En principe, rien de plus vrai; mais en attendant que le principe puisse être appliqué dans toute sa rigueur, il vaut mieux avoir quelque chose que rien. Lorsque le conseil général vérifiera les pouvoirs de ses membres, sauf recours devant le conseil d'État, le résultat politique sera bien différent de ce qu'il est lorsque la contestation est portée directement devant le conseil d'État. Dans le premier cas, les membres du conseil général votent en présence de l'opinion publique qui les force à veiller sur leur conscience ; ils savent aussi qu'un tribunal supérieur cassera leur jugement s'il est dicté par la passion. Ils sont donc forcés de faire usage de leur sentiment de responsabilité personnelle ; leur éducation politique en résultera.

Dans le second cas, ils sont soumis à une tutelle; ce sont des mineurs qui resteront toujours incapables.

(c) *Règlement des affaires.* — Nous demandons que le cercle des affaires départementales soit étendu le plus possible. « Les conseils généraux n'auront une véritable vie qu'autant qu'on leur donnera à manier des intérêts considérables. Je voudrais donc détacher du budget de l'État la plus grande partie des dépenses de l'instruction publique, de l'agriculture, du commerce et des travaux publics, pour les attribuer aux conseils locaux, avec les recettes correspondantes. Ce serait augmenter

d'un coup leur budget de cent millions au moins (1). » C'est ce qui existait dans nos anciens pays d'États provinciaux, c'est ce qu'il faut rétablir.

Il faut faire la part de l'État et du département dans chacun des services dont parle M. de Lavergne, mais une fois la séparation faite, le département doit agir librement; il doit avoir la responsabilité et l'honneur de ses actes. L'État ne doit plus intervenir dans l'administration du département que par des subventions s'appliquant aux intérêts ayant un caractère mixte d'intérêt général et d'intérêt local; la seule sanction légale dont il doive user, en dehors du fait de violation de la loi, c'est le retrait des subventions lorsqu'il n'approuve pas la manière dont le conseil général administre ces intérêts mixtes. Les subventions de l'État ne doivent plus servir de prétextes pour mettre la main sur les libertés locales.

Une extension des attributions du département demande nécessairement une augmentation de ses ressources. L'État devra abandonner au département le nombre de centimes correspondant aux services dont il se déchargera sur lui. Il serait utile aussi de comprendre l'impôt des portes et fenêtres au nombre des impôts sur lesquels portent les centimes départementaux. On s'est plaint souvent que dans les départements, les recettes ne couvraient pas les dépenses; c'est que les dépenses augmentent sans cesse et que les recettes sont inflexibles. Depuis vingt ans, les contributions foncière, personnelle et mobilière ne se sont élevées que de 20 millions. Au contraire, la contribution des portes et fenêtres qui, en 1803, était de 19 millions, était en 1866 de plus de 35 millions.

Nous demandons une séparation complète entre le budget de l'État et celui du département, nous demandons que les centimes départementaux soient perçus à part, et par des percepteurs spéciaux. C'est ce qui se fait partout ailleurs et notamment en Angleterre; c'est ce qui se faisait autrefois en France, dans les pays d'États provinciaux. L'influence de

(1) De Lavergne. *Lettre au Comité de Nancy*.

cette réforme sur l'éducation politique des contribuables serait considérable. Aujourd'hui la plupart d'entre eux ne comprennent qu'une chose au grimoire qu'on leur présente sous le nom d'avertissement, c'est qu'ils doivent payer; il serait bon de leur apprendre combien ils paient pour être gouvernés par le pouvoir central; combien pour être administrés par le pouvoir départemental; et combien pour être administrés par le pouvoir municipal.

Nous demandons encore que toutes les taxes soient spécialisés, et qu'on ne puisse plus par exemple affecter au service des enfants assistés des centimes votés pour les chemins soit par le conseil général, soit par les conseils municipaux.

L'électeur poura alors s'intéresser à une chose qu'il comprendra; il saura si son gouvernement ou son administration locale ne lui coûtent pas trop cher, et il dirigera ses votes en conséquence.

On objectera que les frais de perception seront augmentés puisque aujourd'hui l'agent de l'État perçoit tout à la fois les revenus de l'État, ceux du département, et ceux des communes. Nous répondrons que le percepteur ne fait pas cette perception gratis et que les villes un peu importantes trouvent leur intérêt à avoir des receveurs municipaux; nous répondrons que les mêmes receveurs pourraient percevoir les revenus des départements et des communes ou des communes d'un même canton ce qui n'empêcherait pas les avertissements d'être séparés; nous répondrons enfin qu'en Angleterre la perception des taxes locales est remise aux mains des citoyens élus par les contribuables et assistés de quelques agents salariés. Tel doit être le but qu'il faut s'efforcer d'atteindre en France et nous pensons que ce sera facile, avec le développement du self-government.

Le contrôle du budget départemental et la vérification des comptes doivent être une affaire locale, avec appel devant la cour des comptes s'il y a lieu. Autrefois les comptes des États provinciaux étaient vérifiés par des commissaires auditeurs nommés par les assemblées des diocèses, nous deman-

dons que la revision ait lieu par des commissaires spéciaux, élus par les conseils cantonaux.

(d) *Pouvoir exécutif départemental.* — Nous avons vu que dans tous les pays importants de l'Europe il existe une commission permanente participant au pouvoir exécutif, soit en nommant les fonctionnaires provinciaux, soit en exerçant directement ce pouvoir. En Hollande, en Belgique, en Italie, en Portugal, en Autriche, le représentant du pouvoir central, quand il s'agit de l'administration provinciale, ne fait qu'apposer sa signature au bas des pièces, afin de leur donner le caractère exécutoire.

En France, la Commission départementale se borne à régler quelques affaires peu importantes, et à surveiller l'administration du Préfet.

De deux choses l'une, ou la France est incapable de supporter des institutions politiques que supportent avec avantage tous les autres pays et alors il faut reconnaître avec les Prussiens que c'est un pays fini et destiné à devenir comme la Pologne, la proie des nations voisines; ou bien elle est capable de supporter ces institutions et alors qu'elle est animée d'un orgueil insensé qui lui fait croire qu'elle seule a raison dans le monde.

La vérité est qu'elle est animée d'un amour insensé de la théorie qui lui permet de croire qu'un simple raisonnement l'emporte sur l'expérience de tous les autres peuples et sur sa propre expérience pendant 600 ans.

Il ne faut pas se faire d'illusion même sur l'importance de nos commissions départementales. Ces commissions sont prises entre le conseil général qui, jaloux de ses attributions, ne leur confie que des affaires tout à fait secondaires, et l'administration préfectorale qui ne soumet à leur contrôle que le moins d'affaires possible.

Si la commission veut exerçer un contrôle efficace sur l'administration du Préfet, il surgit de fâcheux conflits, car la loi a établi un véritable antagonisme entre le Préfet et le

conseil général en séparant d'une manière absolue la décision et l'exécution; d'un côté, le Préfet sera blessé d'un contrôle rigoureux, et d'un autre côté la commission départementale sera d'autant plus défiante qu'elle ne pourra que difficilement s'assurer si l'exécution répond toujours exactement aux décisions du conseil général.

En Belgique, en Hollande, en Italie et dans les autres pays où la commission permanente exerce le pouvoir exécutif conjointement avec le Préfet, les conflits ne peuvent naître; toutes les mesures d'exécution sont prises à la majorité des voix et le Préfet n'a aucune responsabilité s'il se conforme aux décisions de la commission.

Nous adoptons volontiers, mais comme minimum, l'organisation du pouvoir exécutif départemental des pays que nous venons de citer, parce que son introduction n'amènerait que peu de changements dans notre organisation actuelle. Nous demandons donc qu'une commission permanente se réunisse chaque semaine, sous la présidence du Préfet, pour régler toutes les mesures d'exécution; que les employés des services départementaux soient nommés par le conseil général ou par la commission permanente, que ces employés soient placés sous les ordres de la commission permanente, qu'ils soient distincts et séparés de ceux qui, sous les ordres du Préfet, sont chargés des intérêts de l'État. Mais nous reconnaissons que les fonctionnaires du département ne doivent être révoqués qu'avec l'autorisation du pouvoir central, ainsi que cela se pratique en Angleterre et ailleurs; car il ne faut pas qu'ils puissent être punis pour s'être conformés à la loi.

Lors de la discussion de 1871, on objecta l'impossibilité de trouver des hommes consentant à remplir les absorbantes fonctions de la commission permanente. L'objection peut être fondée dans l'état actuel des choses; le préfet s'occupe non seulement des affaires du département, mais encore des affaires communales; le labeur est donc immense. Quand on aura décentralisé un grand nombre d'affaires au canton et à la commune, la tâche de la commission permanente

nente deviendra plus facile. Des jetons de présence devront payer tous les frais de déplacement et de séjour. Dans ces conditions, nous ne pouvons croire qu'on ne trouve pas en France ce qu'on trouve partout ailleurs.

Pour les détails de l'application nous renvoyons à ce que nous avons dit, quand nous avons exposé l'organisation de la commission permanente en Italie (1).

L'application de ce système à la France a reçu l'approba- d'un grand nombres d'hommes éminents. Odilon Barrot écrivait au comité de Nancy : « l'innovation à laquelle j'attache le plus d'importance est celle que vous empruntez à la Belgique, celle des commissions permanentes choisies par le conseil général dans son sein et chargées de diriger et de surveiller l'exécution des décisions de ce conseil, et de certaines attributions que la loi déterminera. C'est là surtout que je placerais la véritable et sérieuse décentralisation de l'administration française; par là les attributions des préfets se trouveraient réduites de tout ce qui touche à la gestion des affaires municipales et départementales, mais elles embrasseraient encore ce qui constitue le gouvernement central proprement dit : le domaine national dans toutes ses branches, la police générale, le recrutement, la perception des impôts, l'exécution des lois d'un intérêt général; c'est bien assez pour remplir la vie d'un administrateur (2). »

En 1861, M. Ferrand fut chargé comme préfet, d'introduire notre système de centralisation dans l'un des départements annexés après la guerre d'Italie; il put comparer ce système à celui dont les rois Charles-Albert et Victor-Emmanuel avaient doté le Piémont et la Savoie. « La leçon puisée dans ce rapprochement fut saisissante, l'auteur estima dès lors qu'il était d'un intérêt et presque d'une urgence suprême de mettre en lumière et de chercher à prouver, qu'un peuple possédant à la fois la liberté et la centralisation administrative,

(1) Voyez page 272.

(2) Od. Barrot, *lettre au comité de Nancy* : p. 101.

surtout s'il s'est donné en outre le suffrage universel, ne peut plus être gouverné d'en haut et qu'il ne peut pas davantage se gouverner lui-même (1). »

Un régime départemental analogue à celui de la Belgique n'est pour nous qu'un minimum ayant pour but de préparer une réforme plus complète, et un retour à notre tradition nationale. Nous pensons que le préfet, comme l'intendant dans nos anciens pays d'États, doit être uniquement le représentant du pouvoir central auprès du conseil général; que son rôle doit se borner à veiller à l'observation des lois.

Ce système a été présenté et soutenu par MM. Magnin et Bethmont dans un amendement à la loi de 1866 sur les conseils généraux et par M. Raudot en 1850 et en 1871.

Pourquoi le pouvoir exécutif départemental ne serait-il pas organisé sur le modèle du pouvoir exécutif central? Le conseil général nommerait parmi ses membres les ministres de ses volontés : un Directeur des finances, un Directeur des travaux publics, un Directeur de l'instruction publique, un Directeur des établissements charitables etc., et un Président de la commission des Directeurs qui serait chargé de l'ordonnancement de toutes les dépenses et de représenter le département. Ce Président serait l'équivalent de l'ancien procureur général que l'on trouvait autrefois en Provence, et du syndic général que l'on rencontrait dès le XIII^e siècle en Languedoc.

C'est ainsi qu'en chargeant d'une action spéciale chaque Directeur on réaliserait ce que la maxime de Rœderer renferme de vérité.

Sans doute le système belge fonctionne bien et il est propre à préparer l'éducation administrative des citoyens actifs composant la commission permanente; cependant nous trouvons deux grands avantages au système dans lequel le préfet est uniquement le représentant de la centralisation. Le premier c'est que d'importantes fonctions au lieu d'être confiées à un

(1) Ferrand, *Les institutions administratives en France et à l'étranger*, préface p. IV.

homme étranger au département et qui n'y fait que passer, seraient entre les mains d'hommes fixés depuis longtemps dans le département, et connaissant ses intérêts, ses besoins, ses mœurs et ses idées.

Le second avantage serait de créer des fonctions qui donneraient satisfaction à ce désir de popularité et d'honneurs qui est inné dans le cœur de l'homme et qui est l'un des mobiles les plus puissants du dévouement au bien, lorsqu'il se tourne vers l'intérêt public. Aujourd'hui tout le monde veut être député ou sénateur; il faut décentraliser les honneurs et le pouvoir comme tout le reste.

Non seulement le système que nous proposons fait rentrer la France dans son ancienne tradition, mais il peut s'appuyer sur l'expérience contemporaine. En Prusse, qui n'est pas un pays fédéré, l'assemblée provinciale nomme le Directeur de la province chargé d'exécuter ses décisions; le Landrath lui-même, représentant du pouvoir central dans le cercle, n'est nommé par le roi que sur présentation de la Diète de cercle et parmi les propriétaires du cercle. En Hongrie, qui n'est pas non plus un pays fédéré, l'assemblée du comitat nomme le vice-gouverneur, qui est le véritable chef de l'administration.

En France, L'application de ce système semblera sans doute prématurée; aussi nous ne le présentons que comme un but vers lequel il faut marcher; nous pensons que la meilleure route pour y arriver, est l'adoption du système dont la Belgique a fourni le type.

(e) — *Tutelle sur les Communes.* — Il est certaines décisions des conseils municipaux concernant les emprunts, les aliénations d'immeubles, le vote des centimes extraordinaires qui peuvent compromettre gravement l'avenir des communes. Ces décisions doivent être soumise à l'autorisation préalable, c'est-à-dire à la tutelle.

Par qui cette tutelle doit-elle être exercée? Par l'État? Les faits ne montrent pas que ce système ait été favorable à la prospérité des communes.

Nous n'insisterons pas sur la loi du 30 mars 1813, qui dépouilla les communes de leurs biens, sous prétexte qu'elles les administraient mal; qui chargea la caisse d'amortissement de vendre ces biens, et de payer en échange une rente proportionnelle au revenu net que les communes en retiraient. Heureusement, par suite de la chute de l'Empire, cette opération fut arrêtée avant qu'elle ne fût complètement achevée.

Sous les gouvernements qui ont suivi, voici à quels résultats la tutelle de l'État a conduit les communes (1) :

En 1880 on comptait :

| | | | |
|---|---|---|---|
| 8,391 | communes grevées | de 15 à 30 | centimes additionnels; |
| 9,791 | — | de 31 à 50 | — |
| 9,548 | — | de 51 à 100 | — |
| 3,248 | communes grevées au-dessus de 100. | | |

Les deux tiers des communes ont donc été autorisées à se charger de dettes écrasantes. Qu'auraient-elles pu faire de pis si elles avaient été livrées à elles-mêmes? Nous dirons plus loin les motifs qui, sous le régime de la centralisation, font de l'État un tuteur intéressé à laisser les communes s'engager dans la voie des dépenses exagérées, et même intéressé à les y pousser (2). Nous écartons donc la tutelle de l'État.

La tutelle n'est pas, comme le contrôle, une des conditions de l'unité d'un pays; c'est une simple mesure de prudence ayant pour but de sauvegarder la fortune des communes; on peut sans danger la confier aux pouvoirs locaux.

Nous repoussons la tutelle par le conseil général qui ne peut l'exercer avec la réflexion qu'elle comporte, ses sessions étant trop rares et trop surchargées d'affaires.

Chez la plupart des nations dont nous avons analysé les institutions locales, c'est la commission permanente qui exerce la tutelle sur les communes; c'est elle aussi qui inscrit d'office les dépenses obligatoires, lorsque le Conseil municipal a négligé ou refusé de les voter.

(1) V. La *Situation financière des Communes*, publiée chaque année par le ministre de l'Intérieur.

(2) V. § 4 (e) *Budget communal.*

Nous adoptons les principes de cette législation, mais nous croyons que l'absence du canton, en Belgique et en Hollande, a forcé ces deux pays à donner à la Commission permanente un droit exagéré de tutelle sur les communes.

C'est dans la commune et dans le canton que doivent se trouver les centres les plus actifs de la vie locale, et l'énergie de cette vie est incompatible avec une tutelle considérable, qu'elle soit exercée par le département ou par l'État.

La tutelle a surtout pour cause l'incapacité des petites communes, nous croyons qu'il serait préférable de remédier à cette incapacité en créant le canton; alors la tutelle par le département n'aurait plus besoin de s'exercer que sur un petit nombre de décisions des conseils municipaux. Cette tutelle, réduite aux décisions qui intéressent directement l'avenir des communes, nous l'attribuons à la commission permanente. Le département est intéressé à ce que les communes ne supportent pas des charges trop lourdes qui tariraient la source de ses revenus aussi bien que celle des revenus de l'État.

Nous avons vu que quelques pays donnaient la tutelle tout à la fois à la commission permanente et à l'État; à la Commission d'abord, et à l'État en appel; c'est un terme moyen qui nous paraît excellent, surtout pour préparer la province à une liberté plus complète. La Commission agit sous sa responsabilité et fait son éducation administrative; les intérêts des communes sont sauvegardés puisque l'État peut intervenir. Le droit d'appel suffit d'ailleurs pour forcer la commission permanente à bien peser ses décisions.

Le contrôle, c'est-à-dire le rappel à l'observation des lois, ne peut être exercé que par le pouvoir central. Mais nous rappellerons qu'en plusieurs états, lorsque le gouverneur exerce son contrôle sur les communes, par exemple en cas de suspension des décisions ou en cas de dissolution d'un conseil municipal pour violation de la loi, il est obligé de demander l'avis de la commission permanente, et si la commission donne un avis défavorable, il est obligé de se pourvoir devant le

gouvernement. Partout les nations libres ont compris la nécessité de faire intervenir les pouvoirs locaux dans la défense des libertés locales et l'on ne voit pas qu'en agissant ainsi elles aient ébranlé les fondements de l'État.

(f) *Contentieux administratif.* — « On ne saurait nier que la justice administrative ne soit une invention du despotisme ; c'est avec l'empire romain qu'elle a paru pour la première fois dans le monde. C'est avec la centralisation qu'on la voit renaître en France et on peut ajouter que les peuples libres, comme l'Angleterre et l'Amérique, en ignorent jusqu'au nom. Enlever au juge indépendant et surtout au juge inamovible la connaissance des affaires de l'État, s'affranchir de tout contrôle, être à la fois juge et partie, telle a été incontestablement la pensée du pouvoir qui a créé la justice administrative (1). » Mais du moins dans l'ancienne monarchie les juges au contentieux étaient inamovibles, notamment les membres de la Cour des comptes et de la Cour des aides, qui jugeaient en dernier ressort le contentieux concernant les impôts royaux. Les charges de ces Cours s'acquéraient à prix d'argent. En matière d'impôts locaux, chaque province avait sa Chambre des comptes, jugeant en dernier ressort les affaires d'abord jugées par les autorités locales.

Les lois des 7-11 septembre 1790 et des 27 avril-24 mai 1791 donnèrent la juridication administrative aux municipalités, aux directoires de districts, aux directoires de départements, et au conseil des ministres. On a reproché à ces lois de confondre tous les pouvoirs : l'action, la délibération et la juridiction.

L'organisation actuelle de la juridiction contentieuse date de la loi de pluviôse an VIII. Ce système dans lequel l'État est juge et partie, ne peut se soutenir ni au point de vue de la logique ni au point de vue du droit; aussi a-t-il été l'objet

(1) Rodolphe Dareste : *La justice administrative en France*, page 675.

de nombreuses critiques et de nombreuses tentatives pour le réformer. En 1851, M. de Larcy, au nom de la Commission de l'administration intérieure (4 juillet 1851), proposa de conserver au pouvoir exécutif le droit de choisir les conseillers de Préfecture, mais seulement sur des listes de candidats dressées par les conseils généraux; les conseillers ne devaient être révoqués que sur l'avis du Conseil d'État.

C'est à peu près la législation du Portugal, où les membres du tribunal administratif de district sont tous nommés par le gouvernement, sur présentation par la junte de district, de trois membres pour chaque place vacante.

En d'autres pays, en Espagne notamment, on a donné à la commission permanente des attributions semblables à celles de nos conseils de Préfecture; c'est un système analogue à celui de notre première Constituante et qui soulève les mêmes objections. Ce n'est plus le Préfet qui est juge et partie, mais la commission permanente, toutes les fois qu'il s'agit de travaux ou d'impôts intéressant le département.

Il n'y a que deux moyens de mettre l'organisation de la justice contentieuse en rapport avec la logique et avec le droit.

Le premier serait de confier cette juridiction aux tribunaux ordinaires, dont les membres sont inamovibles. Cette solution a soulevé des objections; on a dit avec raison qu'il y a des lois administratives, comme il y a des lois civiles et des lois commerciales, et qu'il est nécessaire d'en confier l'application à des tribunaux spéciaux; on a dit aussi que des juges complètement indépendants pourraient entraver l'action de l'administration, et que leur impartialité ne serait pas assurée par l'inamovibilité quand il s'agit de matières qui touchent à la politique.

Le second moyen d'établir une juridiction contentieuse conforme à la logique, c'est de nommer des tribunaux mixtes, dans lesquels les deux parties sont représentées. L'organisation de la juridiction contentieuse en Prusse nous paraît très remarquable : le comité de cercle présidé par le Landrath statue en qualité de tribunal administatif de premier degré; le tribunal

administratif du district, dont la composition est mixte, — l'État y étant représenté par deux membres et les pouvoirs locaux par trois, — est juge en appel; enfin le tribunal administratif supérieur est juge en dernier ressort. On voit qu'en Prusse comme en Angleterre, la justice administrative aux deux premiers degrés est exercée par les citoyens.

Nous proposons d'organiser quelque chose d'analogue en France; mais afin de n'apporter aucune modification brusque dans notre organisation actuelle, nous demandons seulement et comme préparation à une réforme plus complète, qu'un conseiller sur trois, ou deux sur quatre soient nommés sur présentation du conseil général. Il nous semble qu'aucune objection sérieuse ne peut être faite à ce système, puisque le conseil de Préfecture ne juge jamais qu'en première instance, et que le gouvernement peut toujours en appeler devant le Conseil d'État.

Avant de faire connaître les bases de la réforme que nous proposons, nous présenterons quelques considérations propres à en démontrer la nécessité.

Tocqueville rapporte qu'un intendant, pour appuyer une demande d'évocation d'un procès devant le Conseil du roi, donnait ces motifs : « Le juge ordinaire est soumis à des règles fixes qui l'obligent de réprimer un fait contraire à la loi; mais le Conseil peut toujours déroger aux règles, dans un but utile (1). »

On pourrait croire que cette étrange doctrine ne se professe que sous le despotisme; des textes précis prouvent que la centralisation adminitrative l'a faite sienne. Un éminent auteur de droit administratif, Macarel, n'a pas craint d'écrire : « Le principe des lois administratives étant l'intérêt général, il suit que, quand il s'agit d'appliquer ces lois, il faut dans le doute se décider par le plus ou moins d'importance des intérêts en désaccord, et que l'intérêt public évident doit toujours l'emporter sur l'intérêt particulier (2). » Il faut d'abord remar-

(1) Tocqueville, *ancien régime* p. 105.

(2) Macarel, *Cours de droit administratif*, t. II, p. 683, 1re édition

quer que la restriction exprimée par ces mots : « dans le doute, » a peu d'importance, car il y a toujours doute puisqu'il y a litige.

Macarel confond deux choses : la loi et la justice rendue au nom de la loi; il mêle les attributions du pouvoir judiciaire avec celles du pouvoir législatif. Sans doute l'intérêt général doit l'emporter sur l'intérêt particulier; c'est le fondement même de la société; mais c'est à la loi à régler les cas, les limites, les formes, les garanties suivant lesquelles ce principe doit s'appliquer. D'un principe incontestable, Macarel tire une conséquence qu'il ne renferme pas, à savoir que dans l'interprétation des lois, les tribunaux administratifs doivent toujours faire prévaloir ce qu'ils croient l'intérêt public évident, et qu'ils doivent mettre de côté les notions ordinaires du juste et de l'injuste, les formes et les règles nécessaires à la garantie du droit individuel. C'est cependant ce qu'il soutient formellement : « Le principe de l'application des lois d'intérêt privé est de ne considérer aucun des intérêts en litige, de ne point rechercher celui qui sera lésé par la décision du juge, parce qu'alors il ne s'agit que de rendre à chacun ce qui lui appartient selon des lois fondées sur les règles du juste et de l'injuste, considérées sans relation avec l'état social et ses exigences (1). » Mais le principe d'application des lois administratives est tout différent : « Ce principe serait injuste s'il était appliqué dans la sphère des lois d'intérêt privé, qui, par leur nature, excluent toute acception de personne et d'intérêts individuels. Les tribunaux de l'ordre judiciaire sont accoutumés à des règles, à des formes que la nature même de leur institution les contraint d'observer; or ils les apporteraient dans les affaires administratives (1). »

Ainsi Macarel professe que, lorsqu'il s'agit de la justice admi-

1842-1843. Ce qui prouve que ces expressions rendent exactement la pensée de l'auteur, c'est qu'elles sont reproduites identiquement t. I, p. 59, et suiv.

(1) Macarel, t. II. p. 683.

(2) T. II, p. 684.

nistrative, les notions du juste et de l'injuste qui président à la justice ordinaire doivent être remplacées par un autre principe qui serait injuste s'il était appliqué dans la sphère des intérêts privés ; et il soutient également que les règles et les formes ordinaires doivent être mises de côté.

Nous ne nous arrêterons pas à montrer combien ces doctrines, dont on retrouve la trace dans la plupart des auteurs qui ont écrit sur le droit administratif, sont destructives du droit privé. Le jour où les collectivistes arriveraient au pouvoir, ils ne s'appuieraient pas sur d'autres principes, pour fonder le despotisme de l'État et pour imposer le sacrifice de tout intérêt individuel à l'intérêt de la collectivité.

Les gouvernements n'ont pas semblé se douter du nombre d'ennemis qu'ils se sont faits par l'application de pareilles doctrines, soit en matière d'impôts, soit en matière de travaux publics ou autres objets soumis à la justice contentieuse. C'est cependant là une des nombreuses causes qui font considérer l'État comme un adversaire et un ennemi, et qui propagent dans toutes les classes la haine de l'autorité. Sous un régime de liberté politique, il est impossible de faire comprendre et accepter aux administrés cette doctrine du despotisme, que, ce qui est injuste quand il s'agit des intérêts des particuliers, devient juste quand il s'agit des intérêts de l'État. La secte des anarchistes qui repousse tout idée de gouvernement est une conséquence logique des sentiments de haine pour l'autorité que la centralisation administrative excite par tous ses actes et par toutes ses doctrines.

Ces considérations suffisent pour faire apprécier toute l'importance de l'organisation de la justice administrative, et combien peu cette importance est diminuée par l'impartialité ordinaire et réelle des tribunaux administratifs.

Dans la réforme que nous proposons, nous partons de cette hypothèse, que les deux attributions actuelles du Préfet ont été séparées, et que les pouvoirs locaux ont été entièrement chargés de l'administration des affaires locales. Il y aura alors deux sortes de litiges administratifs : ceux qui s'élèveront

entre l'État et les particuliers ou les pouvoirs locaux, et ceux qui s'élèveront entre les particuliers et les pouvoirs locaux. On comprend que dans le premier cas l'État doive participer au choix des juges, mais on ne le comprend plus dans le second. Dans aucun des deux cas on ne peut admettre que l'État nomme seul les juges et qu'il ait le droit de les révoquer à son gré; puisqu'il y a deux parties en présence, ces deux parties doivent concourir au choix des membres du tribunal; toute la difficulté consiste à savoir dans quelle limite elles doivent chacune y concourir.

Nous proposons trois degrés de juridiction; au premier degré, le tribunal administratif se composerait de cinq membres nommés par le conseil cantonal, trois dans son sein et deux parmi les personnes aptes aux fonctions juridiques. L'idée, principalement appliquée en Allemagne, de joindre aux membres de certains corps élus, des membres également élus, mais choisis parmi les personnes ayant des connaissances spéciales, nous paraît excellente. Les membres de ce tribunal cantonal recevraient des jetons de présence; le juge de paix du canton remplirait près de lui les fonctions de commissaire du gouvernement, et veillerait à l'observation des lois.

Ce tribunal cantonal statuerait en premier ressort et uniquement sur des affaires d'intérêt local : sur les contestations en matière d'élections municipales, sur les réclamations faites, soit par les particuliers, soit par les communes, en matière d'impôts locaux; il connaîtrait également en premier ressort des difficultés qui naîtraient en matière de travaux publics exécutés pour le compte du département ou des communes, y compris les contestations naissant à propos de l'extraction des matériaux pour l'entretien des routes départementales et vicinales; il statuerait en matière de police des eaux, de la pêche, de l'industrie et des constructions de maisons.

Le tribunal de second degré serait formé de deux membres nommés par le conseil général dans le sein de la commission permanente, et de deux membres nommés par le gouvernement; la compétence de ce tribunal administratif de

département serait la même que celle du conseil de Préfecture jugeant au contentieux. La présidence appartiendrait de droit à l'un des membres nommés par le conseil général, par cette raison que l'État pourrait appeler du jugement devant le conseil d'État, dans toutes les affaires où il serait partie, c'est-à-dire devant un tribunal dont tous les membres continueraient à être nommés par lui.

Nous donnons donc le dernier mot à l'État, dans les cas où il s'agit des intérêts de l'État; mais nous pensons que la jurisprudence du Conseil d'État ne pourrait manquer de subir l'influence de la jurisprudence des tribunaux contentieux de département. Aujourd'hui, les conseils de préfecture sont obligés de se soumettre aussitôt que le conseil d'État a cassé un ou deux arrêts dans un certain sens. Il n'en serait pas de même des tribunaux de département; quand leur jurisprudence serait constante, elle manifesterait l'opinion du pays et le conseil d'État se verrait forcé de se soumettre à cette opinion qui forme le tribunal suprême dans tous les pays libres.

Le tribunal de département serait juge en appel, et en dernier ressort pour toutes les contestations qui naîtraient à l'occasion de l'administration locale; à moins que le département ne fût partie dans l'affaire. Dans ce dernier cas, aussi bien que dans celui où l'État serait partie, il ne constituerait qu'un tribunal de première instance.

Les membres du tribunal administratif élus par le conseil général seraient renouvelables tous les trois ans, et recevraient des jetons de présence.

La composition mixte de ce tribunal aurait cet avantage que, dans les constestations qui naissent au sujet des affaires purement locales, les juges nommés par l'État seraient désintéressés et pourraient prendre la défense des individus et des communes, si la partialité des juges nommés par le département se manifestait; et dans les contestations où l'État serait partie, les membres nommés par le couseil général pourraient prendre cette même défense.

(g) — *Organisation cantonale.* — Nous avons vu qu'un grand nombre de pays ont organisé le canton ou une circonscription analogue et ayant le même but; le canton existe en Prusse sous le nom de *Bailliage*, en Russie sous celui de *Volost*, en Danemarck et en Suède sous celui de *Landsmandsdistriker;* les *Terminos* espagnols, les *Concelhos* portugais, les grandes communes d'Italie jouent le rôle de cantons. Enfin l'Angleterre a, de nos jours, créé un nouveau centre administratif qui, tantôt sous le nom d'Union de paroisses, tantôt sous celui de district de routes, ou de district scolaire, etc., est une véritable association de paroisses pour mieux accomplir certains services publics.

Cet exemple de l'Angleterre est très remarquable; il nous montre comment au moyen de lois facultatives, des institutions nouvelles peuvent se former, même chez le peuple qui de tous les peuples est le plus attaché à ses vieilles lois, et comment ces institutions nouvelles peuvent devenir progressivement le rouage le plus important de l'organisation locale. Nous ne proposerons pas de copier ce qu'elle a fait, mais de nous inspirer du principe dont elle s'est inspirée, et de créer comme elle un nouveau centre administratif conforme à nos institutions.

Plusieurs tentatives ont été faites pour organiser le canton en France; tous ceux qui ont voulu une décentralisation sérieuse ont compris que le fractionnement excessif de notre territoire est le principal argument que l'on puisse faire valoir contre la décentralisation (1). Nous ne nous appuierons pas sur l'organisation cantonale de l'an III, car elle faisait disparaître la commune. La première proposition à retenir est celle de Vivien dans son rapport sur la loi municipale de 1837; il proposait d'établir une réunion annuelle de tous les maires d'un même canton pour donner leur avis sur certains intérêts communs. La constitution de 1848 remplaçait l'arrondissement

(1) Exposé des motifs du projet de loi d'organisation cantonale par M. Goblet, ministre de l'intérieur, V. Journal officiel du 24 juin 1882, *Documents parlementaires.*

par le canton, et en 1851 Odilon Barrot déposait un rapport sur l'organisation cantonale. Un autre projet de loi sur le même sujet a été déposé, en 1882, par M. Goblet, ministre de l'intérieur; ce dernier projet qui est bien étudié et bien complet proposait de composer le conseil cantonal, du conseiller général, du conseiller d'arrondissement, et d'un délégué élu par chaque conseil municipal; les grandes villes devaient former un canton urbain dans lequel le conseil municipal, auquel on adjoignait le conseiller général et le conseiller d'arrondissement, remplirait le rôle de conseil cantonal. Pour les cantons mi-urbains, un décret devait fixer la proportion des délégués urbains et des délégués ruraux, afin d'empêcher un des éléments d'absorber l'autre.

Ces conseils cantonaux devaient avoir les attributions des conseils d'arrondissement: la sous-répartition de l'impôt et les vœux; ils devaient en outre fixer la part contributive aux dépenses intéressant plusieurs communes; ils étaient substitués aux commissions cantonales pour l'établissement de la liste du jury; ils avaient dans le cercle de leurs attributions, les écoles primaires supérieures ou professionnelles, la création d'établissements de bienfaisance cantonaux. L'article 33 du projet de loi permettait aux conseils cantonaux de faire des règlements sur certains objets de police, tels que les bans de vendange, la salubrité des denrées, l'échenillage, les accidents, les incendies et les épidémies. Ils ne pouvaient faire que des règlements permanents et l'exécution en était laissée à chaque maire dans sa commune. Le préfet et les sous-préfets restaient chargés de l'exécution des décisions du conseil cantonal.

Malheureusement, jusqu'ici toutes les tentatives d'organisation cantonale ont échoué, soit par la résistance des ministres, soit par l'opposition des chambres, soit par suite d'évènements inattendus comme le coup d'État de 1851.

Il est triste de penser que trop souvent les faits n'éclairent les hommes qu'au moment où ils les menacent d'un péril imminent. Nous avons montré que la question

de décentralisation est pour la France, sous le régime démocratique, la question capitale de sa politique intérieure; nous insisterons donc d'une manière spéciale sur l'organisation cantonale, qui est la condition nécessaire et préliminaire de toute sérieuse décentralisation.

Nous commencerons par réfuter deux objections. On a dit que l'organisation cantonale diminuerait la vie communale en reportant au canton une partie des attributions de la commune. Nous montrerons qu'on peut organiser le canton sans porter atteinte à la vie communale, par cette raison qu'on peut doter la nouvelle circonscription d'attributions qui n'appartiennent pas à la commune et qui sont au-dessus de ses forces. Nous montrerons que la création du canton peut seule permettre de soustraire la commune à la tutelle et par conséquent peut seule permettre d'augmenter sa liberté d'action.

On a objecté, en second lieu, que les grandes villes formeraient nécessairement à elles seules un canton; que le conseil municipal y remplirait aussi les fonctions de conseil cantonal; que sa puissance serait plus grande que la puissance des autres conseils municipaux, et que l'égalité de régime qui doit exister entre toutes les communes serait blessée.

Nous trouvons cette seconde objection dans le rapport fait à la Chambre des députés sur la loi de 1867, et comme cette objection a le don de convaincre, en France, nous nous trouvons dans l'obligation de l'examiner.

Le rapport sur la loi de 1867 s'exprime ainsi : « Le projet de loi maintient tous les conseils municipaux sous le même régime administratif, il n'admet pas que les communes soient divisées en deux catégories, les grandes et les petites, les riches et les pauvres, ayant des règles, des droits et des devoirs différents; ces distinctions seraient nécessairement arbitraires, elles blesseraient les plus vives et les plus légitimes susceptibilités du pays en portant atteinte au principe d'égalité, qui est si profondément entré dans nos mœurs et dans nos lois; toutes les communes de l'empire, quelles que soient leur population et leur richesse ont droit à une égale indépen-

dance et à une même protection. » Il y a dans ce passage une confusion d'idées qu'il importe de faire disparaître.

Si dans toutes les communes les citoyens ne jouissaient pas des mêmes droits politiques, par exemple s'ils étaient soumis à un régime électoral différent, il y aurait une évidente atteinte au principe d'égalité; si même les communes étaient soumises à une tutelle différente, et par conséquent ne possédaient pas la même liberté, on pourrait encore soutenir que l'égalité est violée; mais nous croyons pouvoir montrer que la différence de régime entre les grandes et les petites communes, bien loin de blesser l'égalité, est le seul moyen de l'établir entre elles.

D'après une statistique la France comptait en 1865 :

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| 510 | communes | de 100 habitants et au dessous, | | | |
| 2,818 | — | de 100 à 200 habitants | | | |
| 4,458 | — | de 200 à | 300 | — | |
| 4,734 | — | de 300 à | 400 | — | |
| 4,029 | — | de 400 à | 500 | — | |
| 11,631 | — | de 500 à | 1,000 | — | (1) |

A la même époque les communes possédaient les revenus suivants :

| | | | |
|---|---|---|---|
| 45 | avaient un revenu | inférieur à | 100 fr. |
| 121 | — | de 101 à | 200 |
| 416 | — | de 201 à | 300 |
| 33,459 | — | de 301 à | 10,000 (2) |

On voit à quel misérable état de population et de ressources la plus grande partie de nos communes sont réduites; l'égalité demandée ne peut être qu'une égalité de dépendance et de tutelle. Pour que l'égalité existât, il aurait fallu découper la France en morceaux exactement semblables, comme l'avait proposé Sieyès. Mais aujourd'hui les communes de 100, 200, 300, et 500 habitants avec leurs revenus de quel-

(1) Voir rapport de Thuillier, sur la loi de 1865.

(2) Travail de M. Boudet, ministre de l'intérieur, publié au *Moniteur*.

ques centaines de francs ne sont pas les égales des villes avec leurs revenus de milliers et de centaines de milliers de francs; les unes manquent de ressources, en hommes capables, comme en argent, tandis que les autres ont en abondance des administrateurs et des revenus; les unes succombent à la tâche qui leur est assignée par la loi, les autres la remplissent aisément; les unes sont dans la misère, les autres sont dans l'abondance et peuvent se donner le luxe d'édifices somptueux, de salles de théâtres, de rues pavées, de trottoirs, d'un éclairage au gaz; elles peuvent avoir des hôpitaux, des hospices, des bureaux de bienfaisance, etc.

En fait, est-ce que toutes les communes de France sous le régime actuel jouissent des mêmes droits? Sont-elles toutes le siège d'une Préfecture, d'une Sous-préfecture, ou d'un tribunal civil? Ont-elles toutes un percepteur, un receveur d'enregistrement, un receveur municipal? Ont-elles toutes un octroi pour subvenir aux charges locales? Ont-elles toutes des foires et des marchés? Ont-elles toutes des lycées et des facultés? Sont-elles toutes desservies également par les chemins de fer, par les routes nationales, départementales et d'intérêt commun? La prétendue égalité défendue par Thuilhier n'est qu'une illusion et une utopie impossible à réaliser.

Soutenir que toutes les communes sont égales parce que la loi exige d'elles la même tâche, c'est soutenir que la loi aurait établi l'égalité entre les hommes, en exigeant de tous, forts ou faibles, savants ou ignorants, riches ou pauvres, le même travail.

Il n'y a pas au monde une autre nation, qui, sous prétexte d'égalité, ait essayé d'organiser sur la même base, les communes de 100 et celles de 100 mille habitants; c'est là une de ces idées étranges propres aux peuples qui sous le régime de la centralisation ont perdu tout esprit pratique, et qui se placent toujours au point de vue de la théorie pure.

Le système actuel condamne fatalement les communes à la tutelle, et le plus grand nombre à la mendicité. Si les petites ne sont pas réduites à l'extrême misère c'est qu'elles reçoivent des secours tantôt de l'État tantôt du département; mais

elles paient ces secours par une double tutelle à laquelle elles sont fatalement condamnées.

On n'a pas assez remarqué quelle énorme partie de l'activité des communes est absorbée par les départements en dehors de la tutelle qui leur est attribuée expressément.

La loi du 18 juillet 1867, (art 157), la loi du 10 août 1871 (art 44) donnent aux conseils généraux la reconnaissance des chemins d'intérêt commun, le droit d'en prescrire l'ouverture et le redressement, et d'en déterminer la largeur; c'est donc le conseil général qui fixe l'ouverture de tous les chemins vicinaux ayant quelque importance; c'est encore lui qui détermine le contingent que doivent payer les communes parcourues par ces chemins; les communes sont obligées de se soumettre à cette tutelle; elles la demandent même, car c'est le seul moyen d'obtenir les secours du département.

On pourrait croire que les communes ont conservé quelque initiative pour leurs chemins ordinaires. C'est une simple apparence; le décret du 17 août 1867 appelle les conseils municipaux à proposer le classement de leurs chemins; il charge une commission cantonale, composée des maires du canton, du conseiller général et du conseiller d'arrondissement, de reviser les propositions; mais la commission départementale instituée par la loi de 1871, a hérité des anciennes attributions du préfet et prononce le classement définitif. Les communes sont donc en tutelle pour le classement de leurs chemins ordinaires comme pour celui de leurs chemins de grande communication; elles sont également en tutelle pour l'exécution de ces chemins. La plupart d'entre elles n'ayant presque aucunes ressources, après avoir payé les subventions pour les chemins d'intérêt commun, sont obligées de mendier des secours à la caisse des chemins vicinaux créée par la loi du 11 juillet 1868. Alors se montre la tutelle de l'État; le ministre de l'intérieur arrête définitivement la liste des chemins classés dans les communes; naturellement il s'empare de l'exécution de ces chemins à laquelle il contribue par de fortes dotations. Ce sont les agents-voyers nommés par le préfet

(loi du 21 mai 1866) qui sont chargés de l'exécution des chemins communaux.

Dans l'état actuel, les communes se trouvent donc fatalement vouées à une double tutelle, à celle de l'État et à celle du département.

Il n'y a qu'une seule manière de les soustraire à cette double tutelle, de leur rendre la vie, et en même temps de les faire arriver toutes au même bien-être, c'est de leur permettre de s'associer entre elles. L'association des communes s'appelle le canton; quand elle existera, ni l'État ni le département n'auront plus de prétexte pour absorber les ressources des communes et pour en fixer le mode de dépenses.

Trop souvent dans les plans d'organisation cantonale on a voulu former le canton au détriment des communes; ce serait répéter la faute de la constitution de l'an III. Les communes seraient annihilées si les membres du conseil cantonal étaient nommés directement par les électeurs du canton; dans ce système le canton ne serait plus une association ayant pour but de donner à chacun des asssociés plus de puissance, plus de vie et par conséquent plus de liberté; il absorberait les fonctions des communes qui seraient dépouillées de tout ce qui fait leur force.

Au point de vue du développement de la vie publique toutes les tutelles se valent, et sont toutes également mauvaises; nous ne voulons donc pas remplacer la tutelle du département ou de l'État par celle du canton.

Mais supposons que le conseil cantonal soit composé de représentants de chaque commune, par exemple des maires et des adjoints, ou de délégués nommés par les conseils municipaux; ne seraient-ce pas encore les communes qui délibéreraient, qui agiraient, qui vivraient dans le conseil cantonal? Elles vivraient plus qu'aujourd'hui, puisqu'elles auraient non seulement le droit d'agir, droit qui est aujourd'hui trop souvent lettre morte, mais encore la puissance d'agir; elles pourraient, avec une partie de leurs ressources centralisées au canton et non plus au département ou à Paris, faire des choses qui sont actuellement au dessus de leurs forces.

C'est ainsi qu'en Angleterre on comprend l'association des paroisses. Les membres des Bureaux des pauvres et des Bureaux des routes sont de simples délégués de paroisses, nommés, non pas par le Conseil municipal puisqu'il n'y en a pas, mais par l'assemblée des habitants, par le Vestry. C'est ce qui explique pourquoi la paroisse anglaise a conservé une vie si active et, on peut ajouter, la plénitude de son activité.

Avec Odilon Barrot (1) nous proposons donc de constituer le Conseil cantonal avec des représentants de chaque commune.

Les assemblées cantonales doivent être nombreuses, parce que ces assemblées seront une école d'administration pour tous ceux qui en feront partie. Ils y entendront les discussions d'un ordre élevé, ils pourront se rencontrer avec des hommes d'une instruction et d'une capacité supérieure.

Nous proposons de composer les Conseils cantonaux, du maire et d'un délégué nommé par le Conseil municipal de chaque commune. La petite commune doit peser d'un poids égal à la grande dans le Conseil cantonal, car elle a les mêmes droits et la même individualité à y défendre.

Pour les cantons mi-urbains, nous adoptons ce qui a été proposé par M. Goblet; un décret déterminerait la représentation de la ville et celle des communes rurales.

Nous repoussons dans le canton comme dans la commune, le pouvoir exécutif unitaire. Le Conseil cantonal nommerait un Président et une commission qui formeraient un pouvoir exécutif analogue à celui que nous avons proposé pour le département. Chaque membre de cette commission aurait une fonction spéciale, et le Président ne pourrait rien faire, ni rien décider sans l'assentiment de la majorité des membres.

Certaines décisions du Conseil seraient exécutées, en ce qui concerne chaque commune, par le pouvoir exécutif de la commune. Sur le refus de se conformer à ces décisions, ce pouvoir pourrait être cité devant le tribunal administratif de canton et de là devant le tribunal de département.

(1) Lettre au Comité de Nancy.

Le Président du canton et les membres de la commission recevraient des jetons de présence.

Quelles attributions convient-il de donner aux Conseils cantonaux ? Nous proposons avec Odilon Barrot de leur donner : la répartition des contributions entre les communes, la vicinalité ordinaire et d'intérêt commun, les bureaux de bienfaisance, la police rurale, la surveillance des écoles, en y ajoutant les délégations que l'Etat et le département jugeront à propos de lui confier (1).

Avec Vivien (2) nous ajouterons : les caisses d'épargnes, les hospices cantonaux, la médecine gratuite, les secours et les actes de prévoyance contre les épidémies et les épizooties, les secours en cas d'incendies.

Avec M. Goblet nous y joindrons : la confection de la liste des jurés, la décision sur les actions à intenter ou à soutenir dans l'intérêt des communes du canton, la fixation de la part contributive aux dépenses intéressant plusieurs communes, l'établissement et les changements des marchés d'approvisionnements dans l'étendue du canton, la création et l'entretien d'écoles primaires supérieures et d'écoles professionnelles, le droit de faire des règlements permanents sur certains points de la police rurale.

Tous ces objets sont au-dessus des forces et de la compétence de la commune; ils ne peuvent être bien administrés ni par le Conseil général, ni par la Commission départementale qui se réunissent trop rarement. Le pouvoir central sera impuissant à obtenir des communes les ressources nécessaires pour fonder des hospices cantonaux ou des écoles industrielles, aussi longtemps qu'un Conseil cantonal n'aura pas été créé pour diriger et pour surveiller ces fondations.

Le budget cantonal doit tirer ses recettes de plusieurs sources. D'abord, le canton étant une association de communes, son budget doit être alimenté par des subventions

(1) Odilon Barrot, lettre au Comité de Nancy.

(2) Rapport sur la loi de 1836.

communales dont la quotité sera fixée par le Conseil cantonal. Les communes pourront réclamer devant le tribunal cantonal et en appel devant le tribunal de département.

Pour subvenir aux dépenses nouvelles, par exemple à la création d'hospices cantonaux, d'écoles primaires supérieures, le canton devra être autorisé à s'imposer des centimes ordinaires, dans des limites fixées par la loi de finances, et des centimes extraordinaires avec l'autorisation de la Commission départementale dont la décision pourra être attaquée devant le Conseil d'Etat.

Nous n'insisterons pas sur les détails du budget cantonal; son réglement ne peut présenter de difficultés sérieuses.

Les villes de dix mille habitants et au-dessus formeront à elles seules un canton; leur Conseil municipal sera aussi Conseil cantonal. C'est ainsi que s'établira naturellement cette distinction entre les communes urbaines et les communes rurales qui existe dans presque tous les pays, en Angleterre, en Hongrie, en Suède, en Danemarck, en Prusse, dans la plupart des Etats de l'Allemagne, en Espagne, en Portugal et en Italie. Cette distinction naturelle et essentielle a existé en France jusqu'en 1789; les villes continuèrent d'avoir un régime différent de celui des communes rurales, même lorsqu'elles eurent perdu leurs libertés.

Nous demandons que l'on constitue les villes en cantons séparés, toutes les fois que leur importance le permet; la loi actuelle qui les divise en plusieurs parties, et qui adjoint à chacune de ces parties des communes rurales, n'arrive qu'à sacrifier les intérêts des communes rurales à ceux des villes ou inversement, selon que le conseiller général est nommé par la ville ou par la campagne. Le résultat pourrait être encore plus fâcheux dans les Conseils cantonaux; il serait impossible de régler d'une manière équitable la représentation cantonale entre les villes importantes et les communes rurales qu'on leur adjoindrait.

Nous pensons que cette organisation cantonale tendrait à établir l'égalité de force, de liberté et de bien-être entre les communes. C'est cette égalité qu'il faut atteindre.

Il nous reste une question à résoudre. Quel est le meilleur moyen d'établir le canton ? Sera-ce par une loi générale forçant toutes les communes à se réunir en circonscriptions nouvelles ? Il est à craindre que le législateur ne recule longtemps encore devant la responsabilité d'une expérience aussi hasardeuse. C'est une grave et difficile affaire que de créer d'un seul coup quatre mille nouveaux centres d'administration, d'y organiser de nouveaux pouvoirs auxquels il faudra donner de nouvelles attributions et de nouvelles ressources. L'on comprend qu'un Parlement soit saisi d'un sentiment de crainte devant une telle tentative.

Il n'est pas même certain que la majorité des communes ne verrait pas avec défiance une organisation qui peut sembler leur retirer une partie de leur liberté d'action.

Nous pensons qu'il serait préférable de prendre exemple sur l'Angleterre et de se servir du moyen par lequel elle a créé son Union de paroisses et ses nouveaux districts administratifs ; elle les a créés par des lois facultatives.

Les lois facultatives ne sont pas inconnues en France ; nous avons déjà cité la loi de 1850 sur les logements insalubres ; nous citerons encore les lois qui permettent aux départements et aux communes de s'imposer un plus ou moins grand nombre de centimes, dans des limites déterminées. Nous ne proposons donc pas une nouveauté sans précédents.

Nous demandons qu'une loi autorise les communes d'un canton, ou même quelques-unes d'entre elles à se concerter pour créer un bureau de bienfaisance, un hôpital, une caisse d'épargne, une école primaire supérieure, etc; qu'elle les autorise aussi à voter des centimes additionnels affectés à ces créations, et à nommer une commission chargée de l'exécution et de l'administration, sous le contrôle de l'État.

Il y aurait un moyen certain d'assurer le succès de cette tentative. Aujourd'hui, l'État et le département absorbent une grande partie des ressources des communes pour les laisser ensuite retomber sur elles comme une pluie bienfaisante. En réalité, les sommes distribuées appartiennent aux communes,

sortent de leurs caisses; il serait de toute justice de les y laisser. Nous demandons en conséquence que l'État, dans le cas où les communes voudraient s'associer pour fonder un hôpital, une école primaire supérieure ou industrielle, leur abandonnât un certain nombre de centimes, principalement sur les impôts des patentes et des portes et fenêtres dont le revenu peut aller en croissant. C'est ce qui a déjà été fait en faveur du département par la loi de 1866 (1).

Beaucoup de communes s'empresseraient de profiter de centimes abandonnés conditionnellement à leur profit, et en voteraient d'autres pour compléter la somme nécessaire aux entreprises cantonales. Lorsqu'un grand nombre de cantons se seraient constitués comme centres administratifs, lorsque l'expérience se serait faite dans des conditions diverses, alors le législateur ne craindrait plus de s'aventurer dans une voie nouvelle; alors, il pourrait à coup sûr organiser le canton par une loi s'appliquant au pays entier; alors, toutes les communes demanderaient à participer à l'organisation cantonale, car elles pourraient juger des avantages qu'on y trouve.

Toute autre méthode aboutira à l'insuccès; ou bien le Parlement reculera devant une organisation générale et la réforme sera indéfiniment ajournée; ou bien il la votera mais avec défiance, et il fera une œuvre de restriction et de tutelle qui restera sans vie. Si on fait du canton un moyen de libertés plus grandes pour les communes, beaucoup d'entre elles voudront en profiter; mais si l'on commence par mettre le canton en tutelle, la tentative échouera.

## § 4. — *Réforme dans l'organisation communale.*

(a) *Electorat.* — Quand il s'agit des intérêts politiques, tous les citoyens ont les mêmes droits et doivent pouvoir les exercer sur tous les points du territoire, dans les conditions

(1) Voyez page 148.

réglées par la loi. Mais il n'en est pas de même quand il s'agit d'intérêts qui se confondent presque avec les intérêts individuels. Pour prendre part à leur administration, il faut remplir des conditions spéciales; la première, c'est d'avoir manifesté l'intention de se fixer d'une manière stable dans la commune. Si tous les électeurs indistinctement peuvent prendre part au vote communal, il n'y a plus de Société distincte, il n'y a plus de commune.

Cette intention est présumée, jusqu'à preuve du contraire, chez ceux qui sont nés dans la commune. Sont aussi présumés avoir cette même intention, les individus qui y auront fondé un établissement, élevé un magasin, ou qui s'y seront mariés et qui s'y seront fixés, ou enfin qui y auront habité depuis trois ans. Tous ceux qui rempliront ces conditions seront inscrits sur les listes électorales de la commune, s'ils y paient un impôt direct.

Nous ne pouvons admettre qu'une population flottante, composée d'individus séjournant provisoirement dans la commune, soit parce qu'ils y trouvent des salaires élevés, soit parce qu'ils y exercent une fonction rétribuée, puisse peser sur l'administration de ses intérêts.

Il n'y a rien, dans cette réforme, qui porte atteinte au suffrage universel; tout citoyen a le droit de s'établir à demeure dans une commune, c'est même ce qu'il faut désirer, et alors il y sera électeur communal.

Dans un grand nombre de pays, les veuves, les mineurs peuvent prendre part au vote communal par un mandataire, ou par leur tuteur. Cette représentation nous paraît juste, mais nous y mettons une condition, c'est que les veuves, les mineurs, les mandataires et les tuteurs habitent la commune; il ne suffit pas pour être l'un de ses membres d'y posséder une propriété; la commune n'est pas une simple association d'intérêts matériels.

(b) *Vérification des pouvoirs.* — Nous posons en règle que tous les corps élus doivent procéder à la vérification des pou-

voirs de leurs membres. En Hollande, en Hongrie, en Suède, en Italie, en Russie, il n'est pas fait exception à cette règle pour le Conseil municipal. On ne saurait trop saisir l'occasion de donner aux citoyens actifs le moyen de faire leur éducation politique et de prendre la responsabilité de leurs actes; nous proposons donc qu'il en soit de même en France. Les décisions en matière de vérification de pouvoirs seraient portées en appel devant les tribunaux de canton et en dernier ressort devant les tribunaux administratifs de département.

(c) — *Organisation et attributions du pouvoir municipal.* — Des conseils municipaux aussi peu nombreux que les nôtres, nous paraissent présenter de graves inconvénients; ils donnent accès à des coteries, ils n'appellent qu'un trop petit nombre de citoyens à prendre part à la gestion des affaires.

En Italie, le conseil municipal se compose de 80 membres dans les communes ayant plus de 250,000 habitants,

| | | |
|---|---|---|
| de 60 | dans celles ayant plus de | 60,000 |
| de 40 | — | 30,000 |
| de 30 | — | 10,000 |
| de 20 | — | 3,000 |

et de 15 dans toutes les autres.

En Prusse et dans la plupart des pays de l'Allemagne le nombre des conseillers municipaux est à peu près semblable à celui de l'Italie; il est même plus considérable dans les grandes villes.

En France ce nombre ne dépasse jamais 36.

L'idéal à atteindre c'est l'assemblée générale de tous les membres de la commune rurale délibérant sur les affaires comme en Suisse, en Angleterre et dans les communes rurales de l'Allemagne; mais nous savons combien il est dangereux de passer brusquement d'un extrême à un autre; aussi nous nous contentons de demander, avec Odilon Barrot (1), qu'on

(1) *Lettre au comité de Nancy.*

fasse revivre le Conseil général de la commune organisé par notre première Constituante. Ce conseil était élu au scrutin de liste, et ses membres étaient en nombre double de celui des membres du conseil municipal. Odilon Barrot propose de le faire nommer dans la proportion de 1 sur 20 ou 30 électeurs. Cette proportion nous paraît insuffisante. Le conseil général de la commune, pour représenter réellement l'assemblée des habitants, devrait, dans toutes les communes rurales, se composer du quart des électeurs. Supposons une commune de 500 habitants, le nombre des électeurs sera d'environ 125, dont le quart sera 31; dans les communes de mille habitants, il serait de 62; dans celles de deux mille, il serait de 124. Dans les villes, on pourrait fixer un maximum qui ne dépasserait pas 500. Ces chiffres ne nous effraient pas, au contraire.

Ici, le scrutin de liste est inapplicable, il donnerait un résultat très imparfait; la liste qui passerait ne serait qu'une reproduction en grand de la majorité du conseil municipal. Nous proposons de diviser chaque commune en autant de sections qu'il y aura de villages ayant un certain nombre de feux, de diviser les villes en quartiers et d'attribuer à chacune de ces diverses sections, qui représentent des intérêts distincts, la nomination d'un certain nombre de membres du conseil général de la commune.

Le Conseil général remplacerait avec avantage la réunion des plus imposés abolie par une loi récente. Les plus imposés, habitant souvent en dehors de la commune, n'y ayant alors d'autre intérêt que celui de payer le moins possible d'impôts, pouvaient mettre obstacle à toute entreprise nouvelle un peu considérable, à tout progrès; la loi qui leur donnait ce droit était en contradiction avec toutes nos idées modernes; elle mettait la volonté des grosses cotes immobilières à la place de celle des électeurs.

Le Conseil général de la commune serait appelé à délibérer sur les intérêts les plus importants, tels que les contributions extraordinaires, les emprunts, l'aliénation ou l'échange des

propriétés communales; il recevrait tous les ans les comptes de la municipalité; ces comptes devraient être affichés publiquement au moins 15 jours à l'avance.

On nous accusera d'accabler les citoyens de charges publiques, on nous objectera qu'ils n'apporteront aucun zèle à les remplir; l'objection ne nous paraît pas fondée, le dégoût des charges publiques et la négligence que l'on met à les remplir, ne se rencontrent que dans les pays centralisés, où les citoyens sont appelés à s'occuper d'intérêts trop éloignés d'eux et dont ils comprennent mal le rapport avec leurs intérêts propres; où, par défaut d'expérience, la plupart ignorent la manière de remplir leurs devoirs, d'exercer leurs droits; un simple vote politique devient embarrassant, beaucoup ne savent comment les remplir; ils voudraient demander conseil, mais la défiance ou la honte les arrêtent, et alors ils s'abstiennent.

Quand il s'agira des intérêts du village, dans lequel chaque électeur a ses intérêts, il n'en est pas un qui ne saura se décider par lui-même, qui ne comprendra que les intérêts de son village s'identifient avec les siens, et qui ne se hâtera de prendre part à leur gestion.

(d) *Réforme du pouvoir exécutif de la commune.* — Le pouvoir actuel des maires en France est une création, et a été une des conditions du despotisme fondé en l'an VIII; un pouvoir unitaire dans la commune offre seul, à un pouvoir central absolu, la garantie d'une responsabilité personnelle empêchant toute résistance.

Ce pouvoir des maires est complètement en dehors de notre tradition nationale; l'ancienne France ne l'a jamais connu, même sous le gouvernement de Louis XIV. Aucune nation de l'Europe ne connaît rien de semblable; il faut bien se garder de comparer les bourgmestres de la Belgique, de la Hollande, de l'Allemagne, avec nos maires; ces bourgmestres ne sont que les présidents de pouvoirs collectifs. En Prusse, le Conseil municipal décide par un statut si le pouvoir exécutif sera confié à un maire ou à un pouvoir collectif (*Magis-*

*trat*), mais il garde en main l'administration souveraine de tous les intérêts, et le maire n'est que son agent exécutif.

Les fonctions actuelles du maire, en France, ont été réglées par la loi de 1837, alors que l'admiration pour l'organisation de l'an VIII était entière; les hommes politiques de cette époque admettaient tous, que le pouvoir exécutif dans la commune doit être unitaire, qu'il doit être nommé par le gouvernement, et, en partie, indépendant de la commune, afin d'être dépendant du gouvernement. Mais n'osant pas, à une époque où tout le monde et eux-mêmes parlaient beaucoup de liberté, formuler clairement leur pensée, ils sont arrivés à un singulier résultat. L'article 10 de la loi de 1837, énumère les attributions pour l'exercice desquelles le maire ne dépend pas du Conseil municipal; ce sont : la police municipale, la police rurale, la voirie rurale et le soin de pourvoir à l'exécution des actes de l'autorité supérieure qui y sont relatifs. Ce même article ajoute, que le maire remplit ces fonctions sous la surveillance de l'administration supérieure; ce n'est donc pas sous son autorité; il en résulte que le maire est, pour une partie de ses fonctions, indépendant du Conseil municipal et également indépendant du pouvoir central. C'est ainsi que l'on est arrivé à constituer dans les communes, de petits potentats armés du pouvoir de vexer ceux de leurs administrés qu'ils n'aiment pas; l'arrêté d'un maire établissant une distinction entre les poules des amis du gouvernement et celles de ses adversaires au point de vue de la police municipale, est resté célèbre parce qu'il peint tout un système.

Mais en fait, le maire ne peut être aussi indépendant que l'article 10 semble le dire, et la loi ne l'a fait indépendant du Conseil municipal, que pour le rendre dépendant du gouvernement. C'est ce que font assez comprendre ces mots qui terminent l'article 10 : « et de pourvoir à l'exécution des actes de l'autorité supérieure qui y sont relatifs. » Il en résulte que l'autorité supérieure à le droit de régler, *proprio motu*, tout ce qui concerne la police municipale, la police et la voirie

rurale; et, comme conséquence logique, le Conseil municipal ne doit pas délibérer sur ces objets, car il pourrait en résulter un conflit entre ses décisions et celles du gouvernement.

Nous ne croyons pas qu'on puisse trouver, en Europe, un autre exemple d'une organisation dans laquelle la police communale soit indépendante du conseil municipal. En Belgique, en Hollande, et ailleurs, le conseil municipal fait les ordonnances de police; le maire a pour attribution spéciale de les faire exécuter, mais il ne peut rien arrêter par lui-même. Il faut bien remarquer que dans ce qu'on appelle l'exécution, il y a en général deux choses distinctes, une délibération et une action : tout homme qui agit, même celui qui agit en vertu d'un ordre, doit délibérer pour savoir quels sont les meilleurs moyens à employer pour l'exécution de cet ordre. C'est ce que les Belges, les Hollandais et d'autres ont compris, et c'est pourquoi le conseil échevinal délibère sur les moyens d'exécuter les décisions du conseil municipal; le bourgmestre n'est chargé que de l'exécution proprement dite.

Ces observations font voir la nécessité de réformer notre organisation du pouvoir exécutif dans la commune; nous proposons pour la remplacer celle qui existe en Hollande et en Belgique. Cette organisation se rapproche beaucoup de notre ancienne tradition et il est facile de l'adapter à nos institutions actuelles; il suffirait d'attribuer aux adjoints et au maire, ce que la loi attribue au maire seul; le maire deviendrait le simple président de la municipalité, de ce qu'on appelait autrefois en France, le corps de ville ou le corps municipal, et de ce que l'on appelle en Belgique le collège échevinal; chaque adjoint serait chargé spécialement d'un service; le maire aurait la police municipale et rurale dans ses attributions; mais toutes les ordonnances de police seraient faites par le conseil municipal. Notre système actuel suppose qu'un homme est également apte à toutes les fonctions, à la construction des routes ou des édifices publics, comme à la direction de l'instruction. Nous proposons au contraire de confier chaque service à celui qui paraîtra, au conseil municipal, présenter

des aptitudes spéciales pour le remplir. Nous admettons la maxime : exécuter est le fait d'un seul; mais à une condition, c'est que chacun exécutera une seule chose et non toutes,

Il y a dans l'administration d'une commune, même moyenne, plus de travail qu'un homme n'en peut fournir. On peut juger par le *Tableau chronologique des divers travaux que les maires ont périodiquement à exécuter chaque année*, publié par M. Le Berquier (1), quelle lourde charge est une mairie. On y verra qu'un maire a dans le courant de l'année plus de 150 choses différentes à faire, concernant les réunions du conseil municipal, celles du conseil de fabrique, les listes électorales, le mouvement de la population, la statistique générale, la mercuriale des marchés, l'échenillage, la vaccine, l'approvisionnement des boulangers, l'état des récoltes, les jugements de police, les hospices, les hôpitaux, la chasse, la pêche, le recrutement de l'armée, le recensement des chevaux et des voitures, l'instruction primaire, la répartition des impôts, la taxe des chiens, le ramonage des cheminées, les affouages, les poids et mesures, etc. Ces objets nécessitent une correspondance fréquente avec le sous-préfet, avec le parquet, avec le greffe du tribunal civil, avec l'autorité militaire.

Le maire doit en outre préparer le budget municipal, faire exécuter toutes les décisions du conseil, entretenir les chemins, les édifices communaux, remplir les fonctions d'officier de l'État civil et s'acquitter de toutes les attributions spéciales que la loi lui confère.

Voilà ce dont on charge nos maires. Il leur est impossible de bien s'acquitter de leurs fonctions, s'ils n'y consacrent tout leur temps, s'ils ne les ont déjà remplies pendant plusieurs années, s'ils n'ont une aptitude universelle et une instruction étendue. Quand ils restent au-dessous de leur tâche, ce n'est pas leur faute, mais celle de la loi; on n'en conclut pas moins qu'il faut les tenir en tutelle au lieu de reconnaître qu'il faut diminuer leurs attributions. Ici, comme partout en

(1) Le Berquier, *le corps municipal*, 5e édition, p. 747.

France, la charge étant au-dessus des forces d'un homme, ce sont les bureaux et les agents secondaires qui administrent.

Nous proposons de conserver au maire une suprématie réelle et honorifique; il doit rester le chef de la commune, le président du conseil municipal et de la municipalité; nous lui accordons même voix prépondérante à raison de la confiance supérieure que lui ont témoignée ses collègues du conseil municipal en le nommant maire; c'est lui qui sera chargé de signer toutes les pièces, d'ordonnancer les dépenses, de représenter la commune en justice et dans tous les contrats.

Les affaires étant beaucoup plus nombreuses et plus importantes dans les villes, le pouvoir exécutif doit y recevoir de nouveaux développements. Nous proposerons quelque chose de semblable à ce que nous avons rencontré chez tous les peuples qui pratiquent le self-government, notamment en Angleterre dans les paroisses, et en Suède dans les trois villes principales : Stockholm, Gotheborg et Malmö (1). Le conseil municipal nommerait des commissions chargées, sous son autorité, de la voirie, des travaux publics, de l'instruction, de la salubrité etc. Ces commissions seraient composées en partie de membres pris dans le conseil municipal et en partie de personnes ayant des connaissances techniques, mais élues parmi les citoyens éligibles aux fonctions municipales; chacune de ces commissions serait présidée par un adjoint ou par le maire qui en feraient exécuter les décisions. En cas de dissentiment entre la commission et son président, le conseil municipal serait appelé à prononcer.

Nous croyons qu'avec ces réformes on arriverait à des résultats importants : les affaires municipales seraient mieux conduites, elles ne seraient plus à la discrétion de l'incapacité d'un maire; la commune deviendrait une école d'administration pour un grand nombre de citoyens; le dévouement au bien public serait stimulé par l'espoir d'arriver à être quelque chose dans la commune; les habitants verraient leur liberté

(1) Voyez page 320.

mieux garantie, puisqu'au lieu d'être administrés par un pouvoir presque indépendant ils le seraient par un pouvoir collectif, dont chaque membre ne pourrait agir que sous la surveillance de ses collègues et du conseil municipal.

Au système que nous proposons pour l'organisation du pouvoir exécutif dans la commune, on fera une objection : comment le gouvernemeut assurera-t-il l'exécution des lois, comment se fera-t-il obéir dans les cas où le pouvoir municipal doit agir sous l'autorité de l'administration centrale ?

Pour atteindre ce résultat deux systèmes sont employés : le système répressif et le système préventif.

En Angleterre le gouvernement n'a aucun agent de l'ordre administratif dans les localités ; aucune mesure préventive n'est prise contre l'infraction aux lois, et cependant toutes celles dont les pouvoirs locaux sont chargés d'assurer l'exécution sont observées. C'est que chaque manquement est aussitôt suivi d'une répression ; tout citoyen qui souffre de l'inexécution d'une loi, a le droit de poursuivre celui qui a le devoir de la faire exécuter, et il faut bien remarquer que les charges publiques sont obligatoires, sous peine d'amendes auxquelles il est impossible de se soustraire en donnant sa démission. C'est le système que nous appelons répressif ; il pourrait être appliqué en France ; la loi qui rendrait les charges publiques obligatoires ne serait qu'un retour à notre ancienne tradition. Nous avons montré (1) que même les attributions dont le maire est investi sous l'autorité de l'administration supérieure touchent directement aux intérêts de la commune, et à ceux de chacun de ses habitants. Parmi ces derniers il s'en trouverait certainement qui poursuivraient la satisfaction de ces intérêts locaux devant les tribunaux compétents, si la loi les y autorisait. A défaut d'initiative individuelle, l'administration supérieure y pourvoirait.

En France on applique le système préventif. La nation étant divisée en gouvernants et en gouvernés, il est logique que les

(1) Voyez page 112.

gouvernants aient peu de confiance dans les gouvernés et ne soient rassurés que s'ils peuvent choisir et révoquer ceux qui seront chargés des intérêts publics. L'expérience prouve qu'on ne prévient ainsi ni la négligence ni l'arbitraire dans l'exécution des lois. On a vu des gouvernements violer les lois par des motifs politiques, et couvrir de leur responsabilité, tous les agents de leur choix.

Est-ce là l'idéal politique dont il faut nous contenter ? nous ne saurions le croire. Nous espérons que le système répressif remplacera le système préventif; que le régime bureaucratique fera place au self-government, qu'une organisation judiciaire, conforme à la condition des peuples libres, assurera l'observation des lois, autrement que par la tutelle administrative.

(e) *Budget communal.* — La plupart des communes contractent des dettes avec une grande facilité ; elles ne reculent ni devant les gros emprunts, ni devant l'imposition de centimes extraordinaires pour de longues années.

D'où vient cet esprit de dépense ? il vient d'abord de l'obligation où l'on a placé les communes de demander les secours de l'État pour leurs chemins, leurs églises et leurs maisons d'école. Les Conseils municipaux veulent prendre la plus large part possible à l'immense gâteau qui leur est offert, et comme cette part sera d'autant plus grande qu'ils voteront un plus grand nombre de centimes additionnels, ils surchargent les contribuables sans mesure. Ils comptent sur l'influence de leur député pour être traités avec faveur et ils entreprennent des palais, des monuments, des édifices somptueux, sous prétexte d'écoles, d'églises, de mairies de village et d'hôtels de ville.

Une seconde cause de l'esprit de prodigalité, c'est la confusion sur le même *avertissement* des taxes levées au profit de la commune, du département et de l'État. Cette confusion produit une ignorance générale en matière de finances le contribuable ne peut se rendre compte de la part qu'il paie pour chacune de ces taxes; il ne sait pas que par ses votes, il peut

diminuer au moins l'une d'elles et quelquefois la plus considérable. Le gouvernement aussi bien que les communes porte la peine de cette ignorance ; c'est au gouvernement que l'on s'en prend si les impôts augmentent et particulièrement l'impôt foncier, quoique le montant de ce dernier touché par l'Etat ait cependant été diminué depuis 60 ans.

C'est ainsi que la centralisation a développé l'esprit de dépense chez le peuple le plus économe dans la vie privée.

Si l'on faisait cesser cette incitation à la prodigalité, qui nait du désir d'avoir une large subvention de l'État ; si les communes étaient chargées de payer directement tout ce qu'elles dépensent ; si leurs Conseils généraux étaient consultés sur les emprunts et sur les centimes extraordinaires ; si un avertissement distinct apprenait à chaque contribuable ce qu'il paie pour les dépenses de sa commune, on verrait bientôt l'esprit d'économie succéder à l'esprit de prodigalité.

Les communes pourraient faire face directement à leurs dépenses si l'État ne prélevait pas sur elles la part des impôts qu'il leur distribue ensuite sous forme de dons ; il serait plus simple et plus économique de laisser entrer cette part immédiatement dans les caisses communales ; il faudrait aussi que les centimes additionnels pussent porter sur des impôts qui, comme ceux des patentes et des portes et fenêtres, se développent avec la richesse générale.

Nous ne demandons pas que l'État cesse d'accorder tout secours à des communes ; un certain nombre d'entre elles sont tellement petites, tellement pauvres, que, réduites à leurs seules ressources, elles seraient incapables de toute entreprise. Mais nous voudrions que les secours de l'État ne fussent accordés qu'à celles qui en ont réellement besoin, à celles dont le centime ne dépasserait pas un chiffre qui serait déterminé par la loi ; nous voudrions de plus que ce secours fût calculé en raison inverse du produit de ce centime. Ce serait le seul moyen de mettre un terme aux nombreux inconvénients que nous avons signalés.

On objectera à la séparation des avertissements pour les

impôts de la commune, du département et de l'État, le surcroît de travail qui en résulterait pour les percepteurs.

Il est facile de leur éviter ce surcroît ce travail. Aujourd'hui l'État encaisse les sommes dues aux communes; il leur fait payer des frais de perception et ne leur tient compte d'aucun intérêt sur les sommès qu'il perçoit pour elles. Pourquoi ne ferait-on pas en France ce que l'on fait chez presque toutes les nations de l'Europe; pourquoi les taxes municipales ne seraient-elles pas perçues, comme en Angleterre, gratuitement, par des citoyens spécialement nommés pour cette fonction? Nous admettons que leur choix devrait être ratifié par l'autorité supérieure.

Ce système serait complété par une reddition de compte annuelle et publique avec pièces à l'appui, et par la nomination de vérificateurs choisis par la commission permanente du département.

La réforme que nous proposons sera facile lorsque le self-government aura développé dans les communes la capacité et le dévouement aux affaires publiques. En attendant, l'essai pourrait en être fait dans toutes les communes qui le demanderaient; une loi facultative fixerait les conditions de cet essai, et réglerait le contrôle de l'État.

Ce serait un retour à notre ancienne tradition : « Les collecteurs des tailles et les préposés pour la perception du vingtième sont presque tous pris, ou dans les campagnes, parmi les paysans qui font en même temps valoir leurs biens; ou, dans les petites villes et les bourgs, parmi les bourgeois qui suivent également leurs affaires (1). »

La centralisation de l'an VIII nous a dévoyé en toutes choses de notre tradition nationale, et sur beaucoup de points, nous sommes la seule nation de l'Europe qui n'ait pas commencé à reprendre cette tradition.

(1) Necker, *De l'administration des finances*, 3 vol. in-12, 1785, t. I, p. 277.

(f) De *la péréquation de l'impôt et de la répartition des taxes dans la commune.* — Nous terminerons ce chapitre par quelques pages sur un sujet bien propre à faire comprendre avec quelle facilité, sous le self-government, se résolvent les questions devant lesquelles la bureaucratie centrale est impuissante.

La loi de finances du 21 avril 1832 décida, dans son article 31, qu'il serait soumis aux Chambres un nouveau projet de répartition entre les départements, tant de la contribution personnelle et mobilière que de celle des portes et fenêtres. A cet effet, les agents des contributions directes furent chargés de compléter les renseignements qui étaient nécessaires pour cette nouvelle répartition. Les lois du 14 juillet 1838 et du 11 juin 1842 renouvelèrent cette prescription.

Mais il fallut y renoncer; le gouvernement jugea que les renseignements recueillis dans le nouveau recensement effectué en 1841-1842 n'étaient pas assez certains pour servir de base à une péréquation, et qu'il était dans l'impossibilité d'en obtenir prochainement de plus complets; on dut se contenter d'un simple palliatif qui consiste à diminuer le contingent de chaque département, dans la contribution personnelle et mobilière, du montant des cotisations afférentes aux maisons qui ont été démolies ou détruites, et à l'augmenter de la valeur locative des nouvelles maisons bâties. En évaluant cette valeur locative au taux uniforme du 20e, on espère arriver à une équilibration entre les départements taxés au dessus de ce taux et ceux qui sont taxés au dessous.

Ainsi, devant l'impuissance de l'administration des contributions directes, nous sommes condamnés à payer indéfiniment, les impôts mobilier et des portes et fenêtres, sur des bases évaluées très imparfaitement, il y a 50 ans. La raison de cette impuissance est facile à comprendre. Les administrations les plus nombreuses deviennent insuffisantes devant des problèmes aussi vastes que ceux qui doivent recevoir une solution particulière pour chacun des 36 millions d'individus qui composent la nation française. On doublerait leur personnel qu'elles resteraient encore au dessous de la tâche dont on les

charge; il n'y a de force capable de l'accomplir, que la force individuelle multipliée par le nombre des citoyens, c'est-à-dire par des millions.

Le problème se résoudra facilement le jour où on l'attaquera par en bas et non plus par en haut; le jour où les pouvoirs communaux seront chargés de le résoudre. A l'appui de notre thèse, nous citerons ce qui s'est passé en 1878 dans la commune d'Arcueil-Cachan près Paris, et un peu plus tard dans celles de Bourg-la-Reine et de Montreuil. Grâce à l'initiative du maire et des conseils municipaux de ces communes, la répartition des impôts mobilier, personnel, des portes et fenêtres et même de l'impôt foncier y a été entièrement refaite.

Nous prendrons comme exemple ce qui s'est passé dans la commune d'Arcueil-Cachan qui a pris l'initiative de cette réforme (1). Son étendue est de 500 hectares; la population en 1876 était de 5,279 habitants, le nombre des maisons s'élevait à 509. Tout le travail s'est fait par une commission composée des répartiteurs nommés conformément à la loi parmi les contribuables; on leur adjoignit des commissaires spéciaux nommés par le conseil municipal et pris dans son sein. Cette commission fut toujours accompagnée du contrôleur des contributions directes et du garde champêtre.

Toutes les maisons furent visitées et portées sur un registre spécial avec l'indication des rues, le détail des logements, la valeur locative *réelle* afférente à chacun d'eux, et le nombre des portes et fenêtres. Les rectifications et les omissions réparées ont été nombreuses; il fut découvert deux mille ouvertures non imposées. Le travail effectué dans les derniers mois de 1878 servit à dresser les rôles pour l'année 1879; le centime le franc tomba de dix à sept centimes.

En ce qui concerne la revision des évaluations cadastrales, le travail a duré environ trois mois, à raison de six heures par jour; presque toutes les cotes ont été modifiées, quelques

(1) Les détails qui suivent sont dus à l'obligeance de M. le maire d'Arcueil-Cachan.

chiffres pris au hasard donneront une idée de l'opportunité de cette opération.

| Revenu cadastral ancien | Revenu cadastral des mêmes propriétés après révision |
|---|---|
| 230 | 136 |
| 220 | 141 |
| 400 | 227 |
| 235 | 364 |
| 10 | 40 |
| 740 | 1,522 |

Comme pour la valeur locative des maisons, on prit pour base de la nouvelle estimation le revenu *réel*; les chiffres que nous donnons suffisent pour montrer la grande inégalité proportionnelle qui existait entre les cotes foncières.

La dépense pour la revision de la cote mobilière et des portes et fenêtres a été de 300 francs; celle qui a été nécessaire pour la nouvelle évaluation du revenu cadastral s'est élevée à 600 francs.

Il ne faut pas oublier que la France attend depuis 70 ans la revision du cadastre. En 1813, on voulut opérer une péréquation entre tous les cantons cadastrés d'un même département; cette disposition de la loi du 20 mai 1813 fit naître de si nombreuses réclamations qu'elle fut rapportée l'année suivante; « on put se convaincre dès lors que malgré tous les soins qui avaient été pris, les allivrements (1) n'étaient point fixés dans une exacte proportion et qu'il était indispensable de les niveler avant d'en faire la base d'une nouvelle répartition, même entre les cantons (2). »

En 1821, après d'autres essais infructueux pour faire servir le cadastre à la répartition de l'impôt foncier entre les cantons, la loi de finances du 31 juillet, tout en continuant d'ordonner le travail de sous-répartition par les conseils de départements

(1) C'est-à-dire les délimitations et évaluations de chaque parcelle de terre.

(2) Alf. Blanche, *Dictionnaire d'administration*, art. Cadastre.

et d'arrondissements, déclara (art. 20) que le cadastre ne servirait plus, à partir du 1er janvier 1822, qu'à rectifier la répartition individuelle dans chaque commune.

Cependant il y a là une de ces questions qu'on ne peut renoncer à résoudre, puisqu'il est prouvé que l'impôt foncier varie suivant les départements entre 3,74 o/o et 9,07 o/o. On a essayé de la reprendre en 1874. Deux projets de loi du 23 mars 1876 furent préparés pour faire passer la question dans la pratique. On était arrivé à comprendre toutes les lenteurs, toutes les difficultés, et même l'impossibilité d'un projet d'ensemble pour la réfection du cadastre; un de ces deux projets permettait donc aux conseils généraux d'entreprendre isolément les opérations cadastrales, dans toutes les communes où elles seraient nécessaires.

Cette loi, qui serait une loi facultative, ce que nous approuvons, ne nous paraît pas encore assez décentralisatrice. Le département ne dispose d'aucune force, d'aucune organisation, qui lui permette d'entreprendre par lui-même une pareille tâche. En fait, c'est le préfet qui possède l'action administrative, mais, en matière d'impôts le préfet c'est l'administration des contributions; le projet de loi aurait donc pour unique effet de charger cette administration d'exécuter partiellement ce qu'elle reconnaît ne pouvoir faire en bloc.

Il suffit de se rappeler les troubles auxquels donna lieu en 1841, le recensement des impôts par les agents de l'administration, pour comprendre une partie des difficultés que rencontrerait toute revision des impôts par en haut; les contribuables n'y verraient pas un moyen d'arriver à payer plus équitablement, ils craindraient qu'on ne voulut les faire payer davantage. Cette idée est la conséquence logique de l'ignorance dans laquelle la centralisation laisse les citoyens en matière de finances; or, nous l'avons déjà dit, quand on veut faire des réformes, il faut tenir compte des hommes tels que le passé nous les a légués.

Pour réussir dans la revision des impôts, il faut une bonne volonté, un dévouement, une activité qui ne se produiront

que si les communes prennent elles-mêmes l'initiative du travail et si elles sont chargées de l'exécuter.

Le rôle de l'État, c'est d'intervenir par une loi facultative ayant pour objet de faciliter aux communes la revision de leurs impôts, tout en réservant le contrôle de l'administration; c'est d'encourager les communes par une subvention donnée à celles qui prendraient l'initiative de ce travail, dont l'accomplissement intéresse autant l'État que les communes.

Par ces moyens, on arriverait promptement à une équitable répartition des impôts entre les habitants d'un certain nombre de communes; l'exemple deviendrait un stimulant et se propagerait. De nombreuses expériences feraient connaître les moyens les plus propres à faciliter, à encourager le travail, et bientôt l'État pourrait changer la loi facultative en loi obligatoire.

Une équitable répartition étant faite entre les habitants des communes, le centime par franc payé par chacune d'elles étant connu, on aurait une base certaine pour répartir le contingent entre les communes d'un même canton ou d'un même arrondissement. Alors le conseil général pourrait faire un juste répartement entre les arrondissements ou entre les cantons; enfin le parlement saurait ce qu'il fait quand il répartit l'impôt entre les départements.

Si nous avons insisté sur ce sujet, c'est afin de montrer par un exemple saisissant, ce qui est la conclusion et le résumé de tout notre livre : que les réformes devant lesquelles le pouvoir central reste impuissant sont facilement accomplies par l'initiative des petits pouvoirs locaux, lorsqu'on a su développer chez eux l'activité et le dévouement. Sous le régime de la centralisation administrative tout progrès est impossible; le gouvernement est condamné à la routine, ou à l'erreur.

FIN

# INDEX BIBLIOGRAPHIQUE

DES

# PRINCIPAUX OUVRAGES

## SUR LES INSTITUTIONS LOCALES


*ADMINISTRATION départementale et communale.* Lois, décrets, jurisprudence. — 1 vol. in-4°, à 3 col., 1875, chez Wittersheim.

ALBISSON. *Lois municipales du Languedoc.* — 2 vol. in 8°.

ANISSON (Et.). *Centralisation administrative et ses dangers dans un état démocratique.* — Broch. in-8°, de 90 p. Rouen, 1849.

*ANNUAIRE de législation étrangère.* Publie les lois politiques votées par les parlements de tous les pays, depuis 1872.

ARRÉAT (Lucien). *La Décentralisation et la loi départementale.* — Broch. in-8°, 47 p. Paris, 1871.

AUCOC. *Conférences sur l'administration et le droit administratif.* — 3 vol. in-8° ; 2° édit. 4 vol. in-8, 1883.

BARANTE (de). *Des Communes et de l'aristocratie.* — In-8°, nouvelle édition, Paris, 1829.

BARDOUX. *Les Légistes et leur influence sur la société française.* — 1 vol. in-8°, 1877.

BARROT (Odilon). *De la Centralisation et de ses effets.* — In-18, 1861.

BATBIE. *Traité de droit public et administratif.* — 7 vol. in-8°, 1862-1868.

BÉCHARD (Fréd.). *Droit municipal dans l'antiquité.*— In-8°, 1860.

— *Droit municipal au Moyen-Age.* — 2 vol. in-8, 1862.

— *Droit municipal dans les temps modernes.* — In-8°, 1866.

— *De l'administration de la France ou essai sur les abus de la Centralisation.* — 2° édit., 2 vol. in-8°, 1845.

BONALD (Vte de). *De la loi sur l'organisation des corps administratifs par voie d'élection.* (Conseils généraux et municipaux). — Broch. in-8°, 92 p. 1829.

BOULAINVILLIERS (Cte de). *Histoire de l'ancien gouvernement de France.* — 3 vol. in-16, La Haye, 1727.

BOUTAREL. *La Décentralisation.* Réformes administratives et financières. — Broch. in-8°.

BOUTARIC. *Saint-Louis et Alphonse de Poitiers.* Etude sur la réunion des provinces du Midi et de l'Ouest à la couronne, et sur les origines de la centralisation administrative. — in-8° 1870.

BRASCH (Victor de). *La Commune et son système financier en France.* Trad. de l'allemand par Platon de Vaxel. — In-8°.

BRÊME (de la). *Des Conseils généraux.* Étude comparative sur l'administration des départements. — In-18, 1862.

BROGLIE (Duc de). *Vues sur le gouvernement de la France.* — in-18, 1872.

CARNÉ (de). *Les États de Bretagne.* — 2 vol. in-12.

CÈRE (Paul). *La centralisation administrative.* — Broch. in-8°, 158 p. 1865.

CHAMPAGNAC (Émile). *Du passé, du présent et de l'avenir de l'organisation municipale de la France.* — Saint-Flour, in-8°, 1848.

CHALLEMEL-LACOUR. *La philosophie individualiste.* Etude sur Guillaume de Humboldt. — In-8°, 1864.

CHATELLIER (du). *Administration collective de la France avant et depuis* 1789. — in 8°.

CHERUEL. *Histoire de l'administration monarchique en France.* — 2 vol. in-8°, 1855.

CHEVILLARD. *De la division administrative de la France et de la centralisation.* — 2 vol. in-8°, 1855.

CONSTANT (Benjamin). *Cours de politique Constitutionnelle;* Edition Laboulaye. 2 vol. in-8°, 1861. — Voir : *Principes de politique.* Chap. XII, du pouvoir municipal ; *Réflexions sur les constitutions,* note B.

CORIOLIS (de). *De l'administration de la Provence.* — 3 vol. in-8°.

DARESTE DE LA CHAVANNE. *Histoire de l'administration en France et des progrès du pouvoir royal de Philippe-Auguste à Louis XIV.* — 2 vol. in-8°, 1848.

DARESTE (Rodolphe). *La Justice administrative en France* in-8°, 1862.

*DÉCENTRALISATION et régime représentatif.* (Fred. Béchard et Vaillant). — Broch. in-8°, 86 p., Metz, 1863.

*DÉCENTRALISATION (la) à l'Œuvre* (Fred. Béchard et Vaillant). — Broch. in-8°, Metz, 1865.

*DÉCENTRALISATION (Un projet de).* — Gd in-8°, de 240 p., Nancy, 1865.

*DÉCENTRALISATION (de la);* objections au projet du Comité de Nancy, par un ancien Préfet. — Broch. in-8°, 156 p., 1866.

DEMOMBYNES. *Constitutions européennes;* les parlements, les conseils provinciaux et communaux et l'organisation judiciaire dans les divers Etats de l'Europe. — 2 vol. in-8° formant 1600 p., 1881, 2° édit. 1883.

DELOYNES. *La loi départementale française du* 10 *août* 1871 *et la loi provinciale belge du* 30 *avril* 1836. Etude de législation comparée. — in-8° 1873.

DESMAREST (Ernest). *Les États provinciaux.* Essai sur la décentralisation. — Broch. in-8, 168 p., 1868.

DESHAYES. *De la décentralisation administrative.* — Broch. gd in-8°, 1846.

DUBOIS. *Le Contentieux administratif en Italie. et la loi du* 20 *mars* 1862 (Extrait du bulletin de la Société de législation comparée). — Gd in-8°, 1873.

DUPIN. *Histoire administrative des communes de France,* in-8°, 1834.

DUPONT-WHITE. *La Centralisation.* — in-18, 1861.

— *L'individu et l'État.* — in-18, 1865.

— *La liberté politique considérée dans ses rapports avec l'administration locale.* — in-8°, 1864.

DAHLMANN. *La Politique ramenée sur le terrain des faits,* (en allemand). — Gœttingue, in-8°, 1835, 3° édit., 1847. Détails sur l'organisation des pouvoirs locaux au XIX° siècle dans les divers États de l'Allemagne.

ERSKINE MAY. *Histoire constitutionnelle de l'Angleterre* (1760-1860). — 2 vol. in-8°, Trad. Cornelis de Witt, 1866.

FERRAND. *Les institutions administratives en France et à l'étranger.* Des réformes à apporter à notre législation sur les communes et le département. — In-8°, 1879.

FISCHEL (Ed.) *La Constitution d'Angleterre.* Exposé historique et critique des origines et du développement des institutions anglaises. — 2 vol. in-8°. Trad. de l'allemand par Vogel, 1874,

FISCO (Emile) et VAN DER STRAETEN. *Institutions et taxes locales du Royaume uni de la Grande-Bretagne.* — in-8°, 2° éd. 1863.

FLANDIN (Et.). *Des assemblées provinciales dans l'empire romain et dans l'ancienne France; des Conseils généraux de départements.* — in-8°, 1879.

FLOURENS (Em.). *Organisation judiciaire et administrative de la France et de la Belgique, de* 1814 *à* 1875. — in°-8, 1875.

FLORENT-LEFÈVRE. *De la Décentralisation ou essai d'un système de centralisation politique et de décentralisation administrative.* — in-8° 1849.

FONTARÈCHES (Bon de) *La souveraineté du peuple. — La décentralisation.* — Broch. in-18°, 123 pages, 1865.
FOURNIER. *Les réformes nécessaires.* — In-8°.
FRANQUEVILLE (de). *Les institutions politiques, judiciaires et administratives de l'Angleterre.* — In-8°, 2e édit., 1864.
FREEMAN (Ed.). *Le développement de la constitution anglaise* Trad. par Delahaye. — In-18, 277 p., 1877.
GACHARD. *Précis du régime municipal des Pays-Bas* (détails historiques) vol. in-8°.
GERMAIN (Félix). *Organisation communale; conseils cantonaux, conseils d'arrondissement, conseils de préfecture.* — Broch. in-8°.
— *Nécessité de restituer au pays ses franchises municipales.* — Broch. in-8°.
GIRARDET (de) *Des administrations départementales*, électives et collectives. — In-8°.
GIRON. *Essai sur le droit communal de la Belgique.* — in-8°.
GNEIST. *La Constitution communale de l'Angleterre;* son histoire et son état actuel. Trad. de l'allemand par Hippert. — 5 vol. in-8°. Paris-Bruxelles, 1867. Le 6e vol. de la traduction n'a pas été publié.
GLASSON. *Histoire du droit et des institutions politiques civiles et judiciaires de l'Angleterre.* 1882-1884. — 6 vol. in-8°.
GRELLEAU (Achille). *Une question de clocher;* étude de droit public et administratif. — Broch. in-8°. 174 p. Paris, 1861.
HERMAN. *Traité d'administration départementale;* présentant toutes les dispositions qui ont régi cette branche du service public depuis 1789. — 2 vol. in-8°, 1855.
HENRION de PANSEY. *Du pouvoir municipal et de la police des communes.* — in-8° 1840.
HESSE (A). *L'Administration provinciale et communale en France et en Europe,* 1785-1870. — Gd in-8°, Amiens 1870.
HIPPEAU. *L'instruction publique en Angleterre.* — in-12, 1872.
HUMBOLDT (Guill. de). *Essai sur les limites de l'action de l'État.* Trad. de l'allemand, par Chrétien. — in-18, 1867.
JOLLY (Louis), *La fédération, seule forme de la décentralisation dans les démocraties;* réponse au projet de Nancy. — Broch. in-18. 71 p. Paris, 1865.
KERIGANT (de). *La liberté de la France* (par la décentralisation). — Broch. in-8, 216 p. 1865.
LABBÉ (J.). *Le manifeste de Nancy et la démocratie.* — Broch. in-8°, 32 p. Paris, 1865.
LABOULAYE (Ed.). *L'État et ses limites.* — in-8°, 1863.
LAFERRIÈRE et BATBIE. *Les Constitutions d'Europe et d'Amérique.* — 1 fort vol. in-8° 1869.

LAVERGNE (Léonce de). *Les Assemblées provinciales sous Louis XVI.* — In-8° et in-18, 1879.

LEBER. *Histoire critique du pouvoir municipal depuis l'origine de la monarchie.* — in-8°, 1828.

LEBERQUIER. *Le Corps municipal ou guide théorique et pratique des maires et adjoints, conseillers municipaux et administrés* in-8°, 3e édit., 1858.

LEPLAY et DELAIRE. *La Constitution de l'Angleterre.* — 2 vol. in-8°, 1880.

LEROY-BEAULIEU. *L'Administration locale en France et en Angleterre.* — In-8°, 1872.

— *L'empire des Tsars et les Russes;* le self-government en Russie, v. Revue des Deux-Mondes, 15 novembre 1876,— 15 juillet 1878.

MAKENSIE-WALLACE. *La Russie, le pays, les institutions, les mœurs;* trad. de l'Anglais par Bellenger. — 2 vol. in-8° 1878.

MIGNEREL. *Examen des rapports et du projet de loi relatifs à la suppression du Conseil de préfecture.* — Broch. in-8°, 1873; extrait de la Revue critiq. de législation et de jurisprudence.

MILCENT. *De la réforme des Conseils de Préfecture;* mémoire adressé à la Commission de décentralisation, extrait de la revue critiq. de législation — Broch. in-8°, 1872.

MOLROGUIER. *Du régime principal de la France.* — Br. in-8°.

MONTALEMBERT. (Cte de) *De l'avenir politique de l'Angleterre.* 6e édit. in-18, 1860.

MONY. (ancien député) *De la décentralisation.* — In-8°, 1871.

*ORGANISATION communale et centrale de la République;* par les citoyens Bellouard, Benoit, Charassin, Chouippe, Erdan, Fauvety, Gilardeau, Renouvier, Sergent, etc. — In-8°, 1851.

PAQUET. *Institutions communales et provinciales et les corporations des pays de l'ancienne France à l'avénement de Louis XI.* — In-8°, 1860.

PASCAUD. (Henri) *De l'organisation communale et municipale en Europe, aux Etats-Unis et en France.* — In-18, 1877.

PISTOYE. (de) *De la centralisation administrative.* — Broch. in-8°, 1872.

*PROCÈS VERBAUX des sessions des Conseils généraux de département* (années 1790, 1791, 1792). Ils ont été imprimés et se trouvent aux Archives de chaque département.

PROUDHON. (P. J.) *Du principe fédératif.* — In-18, 1863.

RAYNOUARD. *Histoire du droit municipal en France sous la domination romaine et sous les trois dynasties.* — In-8°, 1829.

REGNAULT (Elias). *La province,* ce qu'elle est, ce qu'elle doit être. — In-8° 1861.

*REVUE DE LA DÉCENTRALISATION.* Directeur H. de Ferron. Hebdomadaire. — In-4°, 1870.

*REVUE PROVINCIALE.* Sous la direction de MM. Louis de Kergorlay et Arthur de Gobineau. — Mensuel, gd. in-8°, 1848-1849.

RICHELET. *Le budget et la centralisation.*—Broch. in-8°, 216 p., 1850.

RIENCOURT (de). *La question de la décentralisation.* — Br. in-8°.

SAULNIER, (conseiller d'État, Préfet du Loiret), *De la centralisation administrative en France.* — Broch. in-8° 82, p. 1833. Extr. de la Revue britannique.

STUART-MILL. *Le gouvernement représentatif*, trad. Dupont-White. — In-18, 1865.

— *La liberté*, tr. Dupont-White. — In-18, 1864.

THIERRY. (Augustin) *Essai sur l'histoire du Tiers-Etat.* — In-8°. 1853; in-18, 1855.

— *Lettres sur l'histoire de France.* — In-8°.

THOMAS (Alex.) *Une province sous Louis XIV;* situation politique et administrative de la Bourgogne de 1661 à 1715. — In-8°, 1849.

THONISSEN. *La constitution Belge annotée.* — Gd. in-8°, 3e édit. 1879.

TOCQUEVILLE. *De la démocratie en Amérique.* — 2 vol. in-8. 1835; 14° édit., 3 vol. in-8°, 1865.

— *L'ancien régime et la Révolution.* — In-8°, 1865.

TOULMIN SMITH. *The parish, its powers and obligations.* — In-8°, London 1857.

— *Local self-government and centralisation.*— In-8°, London, 1851.

TOULZA. (de) *De l'Administration des communes en France* origine, transformation, état actuel. — In-18, 1868.

TROUVÉ. (Bon) *Essai historique sur les États généraux de la province de Languedoc.* — 2 vol. in-4°, 1818.

VAILLANT. *Congrès décentralisateur de Lyon;* nos réserves. — Broch. in-18, 141 p. Metz 1870.

VAISSETTE. (Dom) *Histoire générale du Languedoc.* — 5 vol. in-fol. 1730-1745. — Edit. abrégée 6 vol. in-12, 1749. — Nouvelle édit. Toulouse 1840.

VALFRAMBERT. *Régime municipal et institutions locales de l'Angleterre, de l'Écosse, et de l'Irlande.* — In-8°, 1873.

VALORI. (Ch. de) *De la réforme administrative.* — Broch. Nantes 1848.

VIVIEN. *Études administratives.* — 2 vol. in-8°, 1845. 2 vol. in-18, 1859.

377 — 1

This book is a preservation photocopy.
It was produced on Hammermill Laser Print natural white,
a 60 # book weight acid-free archival paper
which meets the requirements of
ANSI/NISO Z39.48-1992 (permanence of paper)

Preservation photocopying and binding
by
Acme Bookbinding
Charlestown, Massachusetts

1996

3 2044 036 443 8